جامعة الجزائر

معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية

الإدارة المحلية

في النظرية والممارسة

(تطبيق على ولاية البليدة 1974 - 1984)

مذكرة تقدم بها : رابح سرير عبد الله

تحت إشراف : الدكتور جيلالي محل العين

لنيل شهادة الماجستير

في العلوم السياسية والعلاقات الدولية - فرع التنظيم السياسي والإداري

لجنة المناقشة

1 .... رئيسا

2 .... مقررا

3 .... عضوا

4 .... عضوا

مارس 1988

بسم الله الرحمن الرحيم

شكر وتقدير

اعترافاً بالجميل الذي قدم إليَّ لإخراج هذا البحث إلى حيز الوجود، أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى كل من مد إليَّ يد المساعدة، وأخص منهم بالذكر: أستاذي الدكتور جيا يلي، الذي أعانني وشجعني على إنجاز هذا البحث؛ كما أتقدم بالشكر إلى كل الذين ساعدوني بولاية البليدة وبلدياتها، وأمدوني بالمعلومات والوثائق.

المقدمة

تشهد دول العالم حركة نشيطة و تسابق حاد في مجال تحقيق اكبر قدر ممكن من النمو في مختلف مجالات الحياة الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، فنظرت في الامر فوجدت أن الجهاز العصبي لحركة التنمية هو الجهاز الاداري. و أهم أدواته هو الانسان و التنظيمات المحلية، فالانسان يشكل أداة التنمية في الوقت الذى يعتبر فيه الهدف من كل نشاط اجتماعي أو اقتصادي، و انطلاقا من هذا الاساس تربت لدى فكرة البحث في موضوع علاقة المواطن بالادارة المحلية ليس من الجانب القانوني فحسب بل من الجانب الوظيفي، و بمعنى آخر ما هو دور التنظيمات و التجمعات المحلية ؟ هل هو دور أخذ بعين الاعتبار حاجيات السكان المتزايدة و وضع لها الوسائل الكفيلة لتلبيتها ؟ فان كانت الايجابة بالايجاب فان علاقة الادارة المحلية بالمواطن تكون في طريقها السوى و تلقى الدعم و التأييد الذين يعدا أساس كل تنمية ناجحة. اما ان كان هدف الادارة المحلية نبيل و قائم على أسس قويمة لكن نتائجه عكس ما ينتظر منه أو هي قليلة بالنسبة للتكاليف المبذولة، فان الموقف يقتضي التحرى بصدق في سيرورة اعمال الادارة المحلية للكشف عن أوجه القوة و الضعف لا بهدف تثبيط الاعمال و التقليل من عزائم الرجال انما بهدف التبصير بالحقائق و اسداء النصح و التوجيه لتقويم أعمال الادارة المحلية و توجيه العاملين بها الى السلوك الذى يعتمدونه لتلبية حاجيات المواطنين في اطار نظامي يمكن من اقامة علاقة التفاهم و التعاون بين المواطن و الادارة المحلية بدل علاقة التخاصم و التنافر.

أما ان كانت أهداف الادارة المحلية قصيرة النظر و محدودة الاثر في الزمان و المكان فانه يتعين اتخاذ التدابير العاجلة في الاطار الكلي لسياسة التنمية في البلاد تفاديا لاى تشتت أو انقسام أو نزاعات محلية أو طائفية و قيام نظام قويم لوحدات الادارة المحلية.

ان أوضاع الادارة المحلية اذن لا تخرج عن احتمالات ثلاثة اما لها أهداف قويمة و حققتها، و اما لها أهداف قويمة و وجدت صعوبات لتحقيقها و اما لها أهداف طبقية أو مصلحية محدودة الاثر، و افضل هذه الاحتمالات أولها حيث يجعل من الادارة المحلية رشيدة في التخطيط و الانجاز و لها علاقات جيدة مع السكان فتكسب بذلك الاستقرار و الاستمرارية، و الادارة المحلية في الجزائر بعد لم تصل الى هذا الاحتمال بل ان صفاتها تقترب من صفات الاحتمال الثاني الذى يحدد للادارة المحلية اهدافا سامية لكن أدوات هذه الادارة لا تمكنها من تحقيق هذه الاهداف بل يعترضها في ذلك عوائق انسانية و قانونية و مادية. فما هي اذن وحدات الادارة المحلية ؟ و ما هي مقوماتها و شروط قيامها ؟ و ما هو المحتوى النظرى للادارة المحلية في الجزائر ؟ و ما حالها العملي ؟ هل ثمة تطابق بين الاهداف و السياسات المرسومة سلفا ؟ و بين النتائج المحققة ؟ فان كان فيه صعوبات اعترضت المجال العملي فما مصدر هذه الصعوبات ؟ أهي نابعة من مسألة توزيع الصلاحيات بين المركز و الاقاليم ؟ أم نابعة من مسألة تركيز المنافع لدى فيآت دون أخرى من جهة أو لدى مناطق دون أخرى من جهة ثانية ؟ و هل أن المحتوى الاجتماعي و الثقافي يسمح بتحقيق التوازن و العدالة الاجتماعية ؟ و هل لما وضع نظام الادارة المحلية وضعت له الضوابط القانونية و التجهيز الانساني و المادى ؟ فما هي بعد ذلك كله مواطن القوة و الضعف ؟.

ان الاجابة على هذه الاطروحات تحتاج الى أبحاث مدققة في مجال العلوم الاقتصادية و القانونية و السياسية و الاجتماعية. غير أنه نظرا لاهتمام القيادة المتزايد بوحدات الادارة المحلية، و لغياب مرشد يوجه الادارة و المواطن و لفقد كتاب مدرسي يمكن الطالب من الاحاطة بما يجرى على مستوى وحدات الادارة المحلية و علاقة المواطن من يوم مولده الى يوم وفاته بها. من كل هذا و ذلك نتناول الادارة المحلية في التنظيم الجزائرى في النظرية و الممارسة.

ان البحوث المقدمة في مجال الادارة المحلية و التوازن الجهوى في الجزائر تعتمد الجانب القانوني اساسا لها، و اكثريتها - ان لم نقل كلها - تتغاضى عن الجانب العملي و الوظيفي، و قد يرجع السبب في ذلك اما الى صعوبة مقارنة الجانب القانوني بالوظيفي و احتياج هذا الاخير الى جهد مضاعف لاجراء التحقيقات و الاستجوابات و اما الى ان تجربة الادارة المحلية في الجزائر لا زالت في طورها الاول و لا تسمح بالحكم عليها بالنجاح أو الفشل. وكان من نتائج الابحاث القانونية التي تخص الادارة المحلية أنها ابحاث سطحية غير ملمة الماما وافيا بنصوص القانون و مكملاته ومنها ما هي أبحاث جزئية تاتي في سياق الذكر و التحليل مثلما هو الحال في كتابات أحمد محيو و عوابدى عمار. أما باقي الدراسات - سواء كانت مقالات او محاضرات أو رسائل جامعية - فان فائدتها محدودة بالنسبة للادارة المحلية في الجزائر.

ان الاسباب السابقة دفعتني الى البحث في موضوع (الادارة المحلية في الجزائر و مسألة تطبيقها) بالاضافة الى ما رايته و لمسته من حاجة المتكونين في مراكز التكوين الادارى الى هذا النوع من الدراسة الذى يعتبر بالنسبة اليهم كتابا مدرسيا أساسيا، و كذلك الى حاجة الاطارات المتوسطة العاملة بوحدات الادارة المحلية و الراغبين في تطوير معارفهم و توسيع أفق نظرهم حول مجمل القضايا المحلية، و الامر لم يتوقف عند هذا بل يمتد الى حاجة المواطن لمعرفة الاساليب الادارية و أسباب التعطيل ما ان كان مصدرها الموظف ام المواطن أم الاطار القانوني و الجو الوظيفي. من كل هذا و ذلك نجد أن هذا البحث يشكل القاسم المشترك الذى يجمع اطراف ثلاثة - المتدرب، الموظف، المواطن - بصفة خاصة و الطالب في التعليم الثانوى و الجامعي بصفة عامة.

ان موضوع الادارة المحلية في النظرية و الممارسة ينطوى على أهمية كبرى لاعتماده على المناهج العلمية الحديثة تبعا لكل موضوع على حدة وكل قضية.

و لقد سلكنا المنهج التاريخي في الموضوعات التي تتعلق باستقراء الحقائق و المراحل التي مرت بها الادارة المحلية في الجزائر في فترة الاستعمار و في فترة الاستقلال، كذلك في الموضوعات المتعلقة بعرض بعض تجارب الادارة المحلية التي كان لها أكبر الاثر على التجربة الجزائرية.

أما فيما يتعلق بالتحليل البنائي فاننا اعتمدنا الدراسات القانونية لمعرفة و مناقشة البناء الهيكلي و التنظيمي لوحدات الادارة المحلية في الجزائر (الولاية و البلدية).

أما المنهج الذى حاز نصيب الاسد في هذا البحث هو المنهج الوظيفي الذى استخدم في كافة الموضوعات و استعملنا لانتهاجه كافة الاساليب الممكنة و المناسبة ابتداء من الاستقراء الى الاستنتاج الى المقابلات و التحقيقات، و قد اعتمدت المنهج

الوظيفي انطلاقا من أنه لا فائدة من هياكل ادارية دون نتائج و لا فائدة من نتائج تكاليفها تفوق قيمتها، و هذا لا نستطيع التوصل اليه الا بمقارنة نتائج ~~التحليل~~ مع حجم الهياكل و النفقات.

أما المنهج الرابع المستخدم في هذا البحث هو المنهج الجدلي الذى تطلب منا دراسة المتناقضات و قياس المشاهد بالغائب و العكس حتى نتمكن من تصحيح الحقائق و نتوصل الى النتائج المرجوة من هذا البحث.

تسهيلا للقارئ ارتأيت أنه من المفيد تقسيم موضوع الادارة المحلية و مسألة تطبيقها في الجزائر الى قسمين رئيسيين :

القسم الاول تناولت فيه المحتوى النظرى و الاطار القانوني لوحدات الادارة المحلية في الجزائر، و قد لزم لتحليل هذا القسم ثلاثة فصول رئيسية تمركزت حول مفهوم الادارة المحلية و ما يستلزم من ضوابط قيام الادارة المحلية و عوامل نجاحها انطلاقا من بعض تجارب الادارة المحلية و كذلك الاطار القانوني و الوظيفي لكل من الولاية و البلدية في التنظيم الجزائرى.

القسم الثاني فقد خصصته لبحث واقع الادارة المحلية العملي و قد اخترت لذلك ولاية البليدة خلال عشر سنوات (74/84) من الانجازات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و نظرا لاتساع مجال عمل الادارة المحلية فان دراستنا لواقع ولاية البليدة ستتناول اهم جوانب الوضع الاقتصادى و الاجتماعي و الادارى مبرزين في ذلك الجوانب الايجابية و السلبية قصد الوقوف على الحلول المناسبة وفق الامكانيات المادية و البشرية.

و من خلال دراستنا لمحتوى الادارة المحلية النظرى في القسم الاول و تطبيق هذا المحتوى على الواقع المعاش لولاية البليدة كعينة نكون قد وضعنا اللبنة الاولى لاجراءات الدراسات الادارية الميدانية في الجزائر و يمكن أن يتم هذا البحث باجراء دراسات أخرى ميدانية اكثر تخصصا و التي هي شغلي الشاغل و ما صرفني عنها الى تناول الموضوع الادارة المحلية بصفة إجمالية الا حاجة الطالب و المتكون و العامل بوحدات الادارة المحلية الى هذا النوع من الدراسة من جانب و من جانب ثاني بعض الصعوبات التي اعترضت طريقي لانجاز مثل هذه الدراسة الخاصة أهم هذه الصعوبات :

— قلة المراجع حول الادارة الجزائرية بصفة عامة و الادارة المحلية بصفة خاصة.

— انعدام الابحاث السوسيولوجية للاطار البشرى العامل بوحدات الادارة المحلية.

— صعوبة أخذ عينة لاجراء الدراسة عليها و تعميم النتائج على مختلف وحدات الادارة المحلية.

— صعوبة المقارنة بين الاطار النظرى و العملي و احتياج ذلك الى وقت طويل لملاحظة مستوى التطبيق لدى وحدات ادارية مختلفة.

ان هذه الصعوبات و غيرها أدت الى تأخير انجاز هذا البحث. و مع ذلك بذلت كل ما في وسعي لاتمكن من مسح ما لوحدات الادارة المحلية من امكانيات مادية و بشرية و مدى استغلالها في فترة زمنية معينة. و قد سلكت لذلك منهج التحقيقات

و المقابلات و جمع البيانات في شكل تقارير أو بطاقات احصائية حسب مقتضى الحال ، و قد شجعني على ذلك اعضاء منتخبون و آخرون معينون على مستوى وحدات الادارة المحلية لاعتقادى بقلة مردوديته في المرحلة الاولى لكن لما اتضح الي الحال مد الي الكثير يد المساعدة لهذا اقدم شكرى لكل من مد الى يد المساعدة و اعانني على اتمام هذا البحث و على رأسهم استاذى المشرف جبايلي كل ذلك من اجل أن يحقق هذا البحث هدفه و يتمكن كل من الطالب و المتمرن و الموظف و المواطن من تلبية رغباته و الوقوف على مضمون الادارة المحلية بما لها و ما عليها و هذا ما يمكن لمسه من خلال الخاتمة التي تم التوصل اليها من عملية مقارنة المجال النظرى بالمجال العملي في هذا البحث، و على الرغم من أننا حاولنا قدر الامكان التحلي بالموضوعية في هذه الدراسة الا ان رؤية الاطار القانوني و معايشة الواقع العملي للادارة المحلية دفعتنا الى تبني وجهة نظر حسب مقتضى الموقف و دون الابتعاد عن الحقيقة لان الموضوعية لا تتنافى ابداً و الالتزام بمصالح الوطن لا سيما و أن مثل هذه الدراسة تعد من الواجب نحو الوطن . فان أصبت فهو من فضل الله علي و ان اخطأت فما انا الا دارس حاولت البحث في موضوع أرى الحاجة اليه كبيرة و الكمال لله وحده ، و على الله قصد السبيل و بالله التوفيق .

....

القسم الأول

المحتوى النظري للإدارة المحلية

كثيرا من دول العالم الثالث تزخر بموارد اقتصادية متنوعة لكنها ما زالت ضمن مجموعة الدول المتخلفة، فإن كان الاستعمار هو العامل الرئيسي في الماضي لإيجاد واستمرارية التخلف، فإن اليوم أصبحت هذه الدول مستقلة ولم يتغير من وضعها شيء. والمسؤولية ترجع بالدرجة الاولى الى بناء هياكل الدولة وتكوين جهاز إدارى قادر على أداء المهام المسندة إليه .

إن دول العالم الثالث ليست خالية من الأجهزة الادارية بل على العكس أن الاجهزة الادارية، نظرا لضخامتها، أصبحت تشكل عائقا للتطور وأكد هذا التوجه أحد الباحثين فقال : ((إن المميزات في افريقيا بشكل عام هي مميزات تسيير على أى أن النفقات المخصصة للاستثمار والانتاج هي أقل من تلك المخصصة لتعويضات الخدمات الا أن الوظيفة العامة تمثل غالبا أكثر من 60 % من هذه النفقات...)) (1)
انطلاقا من هذه الحقيقة ينبغي التأكيد على أن الادارة هي وسيلة لا غاية وأن التضخم الادارى ما هو الا ظاهرة من ظواهر التخلف ينبغي معالجته .

إن تطور جهاز الدولة من حيث زيادة عدد الموظفين وكبر حجم الانفاق على التسيير يشكل في النهاية حاجزا بين المواطنين والقيادة السياسية مما يسمح لها بفرض رغباتها على القيادة في شكل قرارات واجراءات قانونية، وهذا يحد من العدالة الاجتماعية ويوفر أسبابا لتطوير طبقات على حساب أخرى.

وحتى لا تكن ثمة مغالطات ويوضع حد للبيروقراطية، فان الموقف يقتضي وضع اطار نظرى يحكم الجهاز الادارى ويفصح بأن الادارة تكليف لا تشريف وأنها الأداة التي تنفذ أوامر السلطة السياسية بغض النظر عن نوعية التنفيذ ومستواه ومكانه وهدفه ذلك لان نوعية الادارة تتحدد بالهدف الذى من أجله وجدت مثل الادارة العامة. الادارة التعليمية والادارة الاستشفائية. الادارة الجامعية، والادارة المحلية... الخ . إن هذه الانواع من الادارات تشترك في أنها ادارة حكومية تخضع لقواعد السلطة العامة وتهدف الى اشباع الحاجات العامة في المجتمع وان لم تحقق ربحا .

---

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة الدكتور محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 67 .

ان الادارة المحلية بالمفهوم السابق للادارة العامة، هي جزء لا يتجزأ من الادارة العامة و هدفها هو ادارة مرفق محلي ذا نفع عام. ويزداد دور وأهمية الادارة المحلية كلما اقتربت الادارة من المواطن و أبدى عندئذ استحسانه أو استهجانه حول كفاءة جهاز الادارة المحلية.

و بما أن الادارة المحلية هي جزء من الادارة العامة و هي مسؤولة على تنفيذ سياسة الحكومة على المستوى المحلي ، فإن قدرة هذا التنفيذ تتوقف على جملة من الشروط هي :

- الضوابط القانونية لوحدات الادارة المحلية.
- العوامل السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية.
- التوجهات المذهبية لقيام وحدات الادارة المحلية.
- واقع الادارة المحلية و بنيتها القانونية.

في ظل هذه الشروط يمكن التعرف على المحتوى النظرى لوحدات الادارة المحلية في الفصول التالية :

الفصل الاول : نتناول فيه المفهوم العام للادارة المحلية من حيث معنى مصطلح الادارة المحلية، و ضوابط و عوامل نجاح الادارة المحلية و أهم التجارب التى تفيدنا في تقويم التجربة الجزائرية.

الفصل الثاني : نتناول فيه الادارة المحلية على مستوى الولاية في التنظيم الجزائرى.

أما الفصل الثالث فنخصصه للاطار القانوني للبلدية بالجزائر.

و بمناقشة هذه الفصول يتضح لنا المحتوى النظرى للادارة المحلية الذى لا غنى عنه لتقويم ما لوحدات الادارة المحلية في الجزائر و ما عليها، و فيما يلي مناقشة كل فصل على حدة.

الفصل الأول

مفهوم الإدارة المحلية ومقوماتها

من الثابت علميا أن الحضارة الانسانية حلقة متصلة المراحل و ثمرة انتاج بشرى عبر العصور، و لا يمكن لشعب أن يدعي الاستقلال بالحضارة، لان الحضارة لا تتحدد بزمان أو مكان معين انما هي حركة متنامية ما دام الانسان موجودا يفكر و يطور. و بالفعل إنما وصل اليه العصر الحديث من علوم و معارف لم يكن الا ثمرة تطور طويل من التجربة و التنظيم عبر العصور.

ففي دول الشرق قديما ، العراق، مصر، سوريا و فارس، كانت النظم السياسية متقاربة أو متشابهة من حيث أن السلطة كان مصدرها الحق الالهي ، و القاعدة القانونية لا يمكن مناقشتها ، و هذا ما أعطى حكما مطلقا للقادة آن ذاك .

و في عهد الاغريق تطور هذا النوع من الاعتقاد و ظهر نوع من تمركز المؤسسات السياسية حول المدينة. و حصلت المدينة على استقلالية داخل حدودها الترابية و تقف موقف المساواة مع باقي المدن المجاورة مثلها في ذلك مثل الدولة اليوم، تقيم علاقات سياسية و اقتصادية و عسكرية مع المدن المجاورة للاغراض الامنية.

و في عهد الدولة الرومانية توسعت حدودها الترابية و السياسية و ما كان منها الا أن تتطور و تتشكل فيها ما يسمى اليوم بالبلديات و الولايات. و نظرا لعدم وجود نظام محكم للوحدات الادارية في الدولة الرومانية اضمحلت الدولة الرومانية و كان مآلها التقسيم و من ثم الانهيار.

و على اثر انقاض الدولة الرومانية، برز الرجل الاقطاعي الى الوجود يتحكم في الارض و الشعب، و استمر الحكم الاستبدادى مع الاقطاع الى أن جاءت الثورة الفرنسية (1789) حيث أعلنت مبادئ الحرية و العدالة و الاخوة. و ما كان من هذه المبادئ الا أن تعطي دفعا قويا للتنظيم السياسي و الادارى.
فمن المبادئ التي استقرت عليها الادارة في فرنسا :

- إيجاد نظام موحد لوحدات الادارة المحلية.
- انتخاب مجالس تدير وحدات الادارة المحلية.

و لقد طورت هذه المبادئ و انتشرت في معظم الدول، الا أن مدى تطبيقها بقي محكوما بظروف البلاد السياسية و مدى تركيز أو عدم تركيز السلطة، و من هذا المنطلق نجد تباينا في نظم وحدات الادارة المحلية مما يجعل من الصعب الالمام بخصائص وحدات الادارة المحلية في بلد ما دون معرفة الجذور التاريخية و الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية.
و عليه نعالج الادارة المحلية و مقوماتها حسب النقاط التالية :

- النظرية القانونية للادارة المحلية.
- ضوابط قيام الادارة المحلية.
- عوامل نجاح الادارة المحلية.
- نماذج من تجارب الادارة المحلية.

وفيما يلي مناقشة كل نقطة في مبحث على حدة :

المبحث الأول
النظرية القانونية للادارة المحلية

المصطلح الفقهي المعبر عن تنظيم و سير الادارة المحلية هو اللامركزية الادارية و اللامركزية الادارية عبارة عن نظام قانوني يتخذ أشكالا مختلفة تبعا لطبيعة نظام الدولة الدستوري، و هي بذلك عبارة تنظيم اداري تحكمه قواعد قانونية تهدف الى جعل وحدات الادارة المحلية اداة لخدمة المواطنين، و البلدية هي الوحدة الطبيعية لنظام الادارة المحلية، غير أن هناك جملة من الوحدات الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية تتمتع باستقلالية عن الادارة المركزية لكن النظام الاداري اللامركزي لا ينطبق على هذه الوحدات و هذا ما يجعل هناك تداخل معنى اللامركزية الادارية مع جملة من المصطلحات المركزية و التركيز الاداري، و التنظيم الاداري، و اللامركزية السياسية الامر الذي يتطلب منا القاء الضوء على هذه المصطلحات لبيان ما يميز نظام اللامركزية الادارية باعتباره المصطلح المعبر عن للادارة المحلية، عن غيره من المصطلحات على النحو التالي :

أولا: المركزية و اللامركزية الادارية -

المركزية الادارية و اللامركزية الادارية وجهان من أوجه التنظيم الاداري في الدولة، و يعتبر النظام الاداري مركزيا عندما تعمل الدولة على تجميع مصالح الدولة في يد هيئة واحدة مركزية، و هذا معناه أن حل القضايا المحلية و الوطنية يبقى من اختصاص الادارة المركزية على المستوى الوطني، و هو يؤدى و لا محال الى تأخير الاعمال و استغراق القضية البسيطة وقتا طويلا، و هو يتسبب في استياء المواطنين من الادارة، و تراكم الاعمال مما يؤدى الى التأزم الادارى.

و اذا كانت المركزية الادارية قد ساعدت الامبراطوريات القديمة على التحكم في الاقاليم البعيدة فانه في الوقت المعاصر قد تطورت الحريات العامة للمواطنين و اتسع مجال للتطبيق الديمقراطي مما جعل نظام المركزية الادارية غير مناسب لتسيير شئون البلاد و حتم الاخذ الى جوار ذلك ـ بنظام اللامركزية الادارية.

ان الأخذ بنظام اللامركزية الادارية لا يتعارض مع نظام المركزية الادارية لا من الناحية القانونية و لا من الناحية العملية، و ذلك لان نظام اللامركزية ينطوى على معنى تمكين وحدات الادارة المحلية من تسيير شوؤنها بنفسها بواسطة ممثلي الشعب و حسب نظام الوحدات المحلية في الجزائر نجد أن اللامركزية الادارية هي على درجتين، درجة منحت لها استقلالية واسعة و اعتبار رئيس المجلس المنتخب هو الرئيس الادارى الاعلى على مستوى الوحدة مثلما هو الحال في البلدية الجزائرية. و درجة أقل استقلالية حيث

يلعب الجانب المعين الدور الرئيسي في تسيير الهيئة المحلية مثلما هو عليه نظام الولاية في الجزائر، والدور القيادي للوالي في ذلك . وكيفما كانت صلاحيات وحدات الادارة المحلية فانها تعتبر ضرورية في الدولة المعاصرة لاتساع الاقليم وكثرة السكان ومطالبهم مما حتم الاخذ بنظام توزيع الصلاحيات بين المركز و الاقاليم، و في الجزائر ينص الميثاق الوطني على أن ((الدولة الجزائرية دولة موحدة غير أن هذا لا يمنعها من أن تتحصن ضد مخاطر المركزية و استفحال مظاهر البيروقراطية)) (1).

استنادا الى هذا النص و مما أجمع عليه علماء القانون الاداري فان الجمع بين نظام الادارة المركزي و نظام الادارة اللامركزي هو المنهج التوفيقي الذي يجنب البلاد من مساوئ كل منهما ، و من المؤكد أن البيروقراطيين المركزيين لا يرغبون أن يبقوا دون سلطات مما يجعلهم يتمسكون و يحتفظون بقسط وافر من السلطات تثبيتا لمركزهم و مكانتهم ضمن التنظيم الرأسي للادارة.

ثانيا . اللامركزية الادارية و عدم التركيز

بما أن المركزية الادارية المطلقة أصبحت لا تتفق و متطلبات التغير الاقتصادي و الاجتماعي ، و أن ضخامة المسئولية الملقاة على عاتق الحكومة تفترض توزيع الصلاحيات بين المركز و الاقاليم، غير أن توزيع الصلاحيات يأخذ أساليب مختلفة، حيث نجد أن ثمة أشخاص معنوية تمتلك السلطة التقريرية اللازمة لمختلف القضايا المحلية بواسطة هيئة منتخبة من طرف المواطنين عندئذ نكون أمام نظام اداري لامركزي ، و في المقابل من ذلك نجد الدولة تعتمد في أداء مهمتها على ارسال ممثلين لها الى الاقاليم و تمنحهم جزء من الصلاحيات تمكنهم من الاشراف و تسيير المصالح المحلية مع بقائهم خاضعين لنظام التسلسل الرأسي للادارة في مثل هذه الحالة نكون أمام نظام أصطلح عليه بعدم التركيز الاداري .

إن الاسلوب المعتاد للنظام الاداري اللامركزي هو الانتخاب و اعتبار المسؤول الاداري ممثل للشعب و مسؤول أمامه ، أما الاسلوب الطبيعي لنظام عدم التركيز فهو التفويض الاداري، غير أن هذا التقسيم قد لا يجد صدرا رحبا من علماء الادارة العامة الذين اعتبروا نظام اللامركزية و عدم التركيز شيئا واحدا . وقال في ذلك ابراهيم درويش أن ((اللامركزية في ادارة التنظيم الاداري .. عدم ممارسة السلطة بصورة مركزة و انما

---

1 ـ جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني الجزائر : 1976، ص 35.

بطريقة التفويض، حيث تفوض سلطة اتخاذ القرارات و اصدار الاوامر و التوجيهات الى رؤساء الوحدات الادارية المختلفة في مستويات التنظيم الادارى.)) (1)

و الملاحظ من خلال هذا النص أن علماء الادارة العامة يركزون في تحليلهم للمصطلحات الادارية على الجانب الشعبي و مشاركة المواطنين في ادارة شؤونهم بنفسهم، و هذا ما يشكل اتجاهين بارزين لمعنى اللامركزية الادارية و عدم التركيز الادارى، اتجاه يرمي الى توحيد مصطلح اللامركزية الادارية و عدم التركيز الادارى، بحيث يرى هذا الاتجاه أن ما من شأنه تفويض المسئولية يشكل نظاما لا مركزيا . و على العكس نجد النظام اللامركزى الناشئ عن الانتخابات ما هو الا شكل من أشكال التفويض. ان مثل هذا الاعتقاد مخالف للحقيقة ذلك لا ن ما يتمتع به رئيس المجلس الشعبي البلدى و نوابه من سلطة و مسؤولية لم يكن نتيجة تفويض موقوف على رئيس ادارى أعلى بل هل هو نتيجة انتخاب و ثقة المواطنين فيهم .

أما الاتجاه الثاني فيمثله علماء القانون و هم يدركون ما للمصطلح من أهمية فيفرقون معنى اللامركزية، و معنى عدم التركيز و يقول في هذا الخصوص الاستاذ محيو : إن ((عدم التركيز يفوض بعض الصلاحيات الى الوكلاء المحليين للادارة المركزية. أما اللامركزية فانها تضع السلطات التقريرية بيد هيآت منتخبة من قبل المواطنين . و خاضعة فقط للرقابة الوصائية)) (2)

من خلال هذا النص يقر الاستاذ محيو أن هناك فرق بين مصطلح اللامركزية و عدم التركيز من حيث صيغة تولية المسؤولية و من حيث نتائج هذه الصيغة بحيث نجد أن اللامركزية تتوفر بالانتخاب و تنشئ شخصا قانونيا جديد بينما عدم التركيز يأتي بأسلوب التعيين في المناصب و تفويض الصلاحيات و هذا يجعل المفوض دئما مسئول عن نتائج أعمال مفوضيه ، و هذا ما أكده الدكتور أحمد رشيد عندما قال أن : ((الفرق بين عدم التركيز في السلطة و بين نقل السلطة هو أن الحالة الاولى هي حالة استخدام للتفويض بدرجات مختلفة، بينما الحالة الثانية تخلق مراكز ادارية خارج المركز)) (3)

أكيد أن ثمة تمايز بين مصطلح اللامركزية و عدم التركيز الادارى على أن اللامركزية تنصرف الى نقل السلطة الى الاقاليم و السماح للسكان المحليين من ادارة شؤونهم بنفسهم أو عن طريق من يمثلهم، و حتى لا يكون هناك استقلال وحدات الادارة المحلية

---

1 ـــ د ـــ ابراهيم درويش، الادارة العامة في النظرية و الممارسة، الطبعة الرابعة، مصر، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1977، ص 261.

2 ـــ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979 ص 107.

3 ـــ أحمد رشيد، مقدمة في الادارة المحلية، مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975 ص، 37.

فان الادارة المركزية تبقى محتفظة بنظام الوصايا الادارية. أما عدم التركيز الادارى فانه أسلوب تقني يأتى نتيجة تفويض المسؤولية و هو بهذه الصيغة ليس له أى قيمة ديمقراطية لان الصلاحيات الهامة تبقى بيد الادارة المركزية.

ثالثا ـ اللامركزية و التنظيم الادارى للبلاد

تعتمد الدولة أسلوب التنظيم الادارى بقصد ضبط وحدات الادارة المحلية و تقريب المواطن من القيادة و تحقيق مصالحه، و التنظيم الادارى للبلاد قد يكون قائم على أساس تجميع وحدات ادارية قصد تكيفها من الاطار البشرى و المادى، و قد يكون قائما على أساس تقسيم وحدات قائمة الى وحدات ادارية جديدة بهدف التقليل من الضغط على الوحدات القائمة، وكيلا الاسلوبين اعتمدته الجزائر، فالاسلوب الاول أتبعته الجزائر في 16 ماى 1963 عندما قررت اعادة تنظيم الحدود الاقليمية للبلديات، حيث انخفضت البلديات من حوالى (1500) بلدية مشلولة عن العمل اساسيا و ماديا الى (676) بلدية (1). أما الاسلوب الثاني فقد طبق على الولايات سنة 1974 حيث ارتفع عدد الولايات من (15) ولاية الى (31) ولاية (2). و طبق في سنة 1984 على البلديات و الولايات حيث انتقل عدد البلديات من 676 بلدية الى (1540) بلدية، و انتقل عدد الولايات من (31) ولاية الى (48) ولاية (3).

ان مثل هذا النوع من التنظيم الادارى لا يعني اللامركزية انما هو أداة تنشيط وحدات الادارة المحلية الخاصة بالتنظيم اللامركزى و جعلها أكثر فعالية في الاداء و تقديم الخدمات الى المواطنين بطريقة أفضل. ان من التنظيم الادارى ما يشبه نظام وحدات الادارة المركزية هو نظام الدوائر و النواحي، و هذا النوع من التنظيم بالنظر الى مكوناته وصيغ تشكيله لا يشكل نظاما لا مركزيا انما هو تنظيم يتصل بالادارة المركزية بصورة مباشرة أو بواسطة كما هو عليه الحال تنظيم الدوائر في الجزائر. و هو أسلوب من أساليب عدم التركيز الادارى و لا يصدق عليه معنى اللامركزية الادارية لأنه يعتمد في تكوينه و أدائه على التعيين و تفويض المسئولية لا على الانتخاب.

رابعا ـ اللامركزية الادارية و اللامركزية السياسية :

من الصعوبة اعطاء تعريف مدقق للامركزية السياسية، و ذلك لان مدلول المصطلح

---

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص 178.

2 ـ الجمهورية الجزائرية أمر رقم 74. 69 المؤرخ في 02 يوليو 1974، المتضمن اعادة تنظيم تراب الولايات.

3 ـ قانون رقم 84. 09 مؤرخ في 4 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الاقليمي للبلاد مادة 3.

المصطلح لا يعبر عن مؤسسة قانونية قائمة، مثل ما هو عليه الحال في مؤسسات اللامركزية الادارية، كما أن فقهاء القانون الدستوري لم يتناولوا مصطلح اللامركزية السياسية بالدراسة والتحليل وتمييز مضمونه عن مضمون اللامركزية الادارية، بل أن كل ما توصل اليه الباحثون هو أنهم عقدوا مقارنة تحدد خصائص كلا من اللامركزية السياسية واللامركزية الادارية، ومما أجمع عليه هؤلاء الباحثون هو أن معنى اللامركزية الادارية ينطوي على معنى عضوي وآخر وظيفي .

فالمعنى العضوي ينصرف الى اعتبار اللامركزية الادارية مؤسسات ادارية تقوم بتحقيق مشاريع الحكومة الاقتصادية والاجتماعية تحت وصاية الادارة المركزية أو من يمثلها على مستوى الاقاليم .

أما المعنى الوظيفي فانه ينصرف الى الاعمال الموكولة لوحدات اللامركزية الادارية والتي تهدف من ورائها تحقيق الخدمات العامة للسكان (1)

أما معنى اللامركزية السياسية فانه ينطوي على معنى الحكم، ومعنى الحكم يختلف عن معنى الادارة بحيث نجد معنى الحكم ينحصر في التوجيه والامر ورقابة الهيآت التنفيذية أما معنى الادارة فانه يتحدد بالجهاز التنفيذي واستنادا الى ذلك نجد أن (الحكومة عبارة وسيلة اسناد السلطة وكيفية ممارستها). والوسيلة في ذلك تعبر عن كيفية توليه القائد الاداري الاعلى للحكومة، وهل يتقلد منصبه بطريقة الانتخاب أو بطريقة الارث، ومما لا شك فيه أن طريقة الوصول الى الحكم تنعكس من الناحية العملية على وظايفة الحكومة ومدى توسيعها أو اقتصارها على الوظائف التقليدية في البلاد .

والحكومة كيفما كان وصولها الى الحكم فانها تعتمد في تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية اما على التنظيم الاداري المركزي أو التنظيم الاداري اللامركزي، ومثل هذا النوع من الحكومات ، جمهورية كانت أو ملكية يطلق عليها اسم الدولة الموحدة لعدم وجود تنظيم اداري وسياسي مستقل عن الدولة، أما ان وجد هذا التنظيم وسمحت الدولة باستقلال الاقاليم أو المناطق في مجال التشريع والقضاء فاننا نكون أمام دولة ذات شكل متحد يستخدم اللامركز السياسية ويمكن الاقاليم من الادارة الذاتية وفق نصوص دستورية .

أن الدولة الاتحادية بالرغم من ظهورها من الناحية الداخلية في شكل متحد

1 ـ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الاداري (دراسة مقارنة)، القاهرة، دار الفكر العربي، الكتاب الأول، 1973، ص : 25 .

ان الدولة الاتحادية بالرغم من ظهورها من الناحية الداخلية في شكل متحد يسمح لاقاليم الاتحاد باستقلالية واسعة فان التنظيم لا يتعارض من الناحية العملية مع نظام اللامركزية الادارية، وعليه فان نظام اللامركزية الادارية يتواجد في الدولة الموحدة والدولة الاتحادية بينما نظام اللامركزية السياسية لا يتواجد الا في الدولة الاتحادية.

استنتاجا لما سبق نجد أن نظام اللامركزية الادارية هو غير نظام اللامركزية السياسية من حيث :

أن اللامركزية السياسية تمكن الوحدات المحلية من رسم سياستها الخاصة في اطار السياسة العامة لدولة الاتحاد بينما اللامركزية الادارية تهتم بتنفيذ القرارات التي اتخذتها الحكومة.

ان اللامركزية السياسية تتواجد في الدول الاتحادية وتنظم الاقاليم وفق نصوص دستورية تحدد اختصاص كلا من الدولة الاتحادية والدويلات الداخلة في الاتحاد. أما اللامركزية الادارية فانها عبارة عن تنظيم اداري يساعد التنظيم المركزي لاجل القضاء على أوجه التباطؤ الاداري وتأخير الاعمال.

ان اللامركزية الادارية تشكل الاسلوب المنطقي لحماية البلاد من التفكك ضمن نصوص تنظيمية تسهل عملية متابعة الوحدات وتقييم ما أنجز. على شرط أن تكون هناك عوامل قوية للترابط وتجانس أفراد المجتمع، أما ان كانت عوامل الترابط ضعيفة فان تهددت الدولة للاصول والقوميات المتباينة يمكن أن يتم .. باستخدام نظام اللامركزية السياسية لممارسة الحكم المحلي.

استنادا الى المفاهيم السابقة يمكن التأكيد على أن اللامركزية الادارية هي وجه من أوجه التنظيم الاداري يعتمد على توزيع السلطة الادارية بين المركز والهيآت التنفيذية التابعة له، وعلى منح هذه الهيآت استقلالية في اطار نظام الوصايا الادارية من أجل الحفاظ على وحدة الدولة السياسية والدستورية والقضاء على مظاهر التأخير الاداري.

ان مثل هذا التنظيم لا يمكن أن يظهر الا بوجود وحدات للادارة المحلية كما أنه يتأثر في نفس الوقت بطبيعة التنظيم السياسي والاداري في الدولة.

ان أداة الادارة المحلية الطبيعية هي البلدية، لكن وحدة البلدية لا تعني أبدا اللامركزية الادارية، اما اللامركزية هي صفة تنظيمية تعتمدها الدولة لتحقيق الاهداف التي رسمتها سياستها الوطنية و هذا ما هدف اليه الميثاق الوطني عندما نص على أن :

((يجب أن يعمل تنظيم الدولة على ازالة العراقيل الادارية و تقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، و أن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات و تمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها . اذن فان الدولة الاشتراكية في الجزائر قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطويرها و تنظيمها)) (1)

في النص يتضح لنا مدى تأثير النظام السياسي و الاجتماعي على صلاحيات وحدات الادارة المحلية مما يجعل هناك تدرج في صيغ نظام الادارة اللامركزية، بحيث نجد هناك لامركزية مطلقة و أخرى نسبية و ثالثة عدم تركيز مثلما هو عليه تنظيم البلدية و الولاية و الوحدات الاقتصادية في التنظيم الادارى الجزائرى، غير أن هذا التنظيم الادارى لا يستقيم حاله الا بضوابط علمية يقوم عليها نظام اللامركزية الادارية.

---

1 ـ جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، الجزائر : 1976، ص 77، 73.

المبحث الثاني

ضوابط قيام الادارة المحلية

لقد خلصنا من خلال دراستنا للنظرية القانونية للادارة المحلية الى أن التنظيم اللامركزى هو التنظيم القانوني الذى يحكم وحدات الادارة، و التنظيم الادارى اللامركزى ما هو الا أسلوب تعتمده الدولة لتوزيع السلطة الادارية بين الادارة المركزية العاصمة، و الهيآت المحلية المنتخبة في الاقاليم على شرط أن تكون الهيآت المنتخبة تعمل تحت اشراف و رقابة السلطة المركزية.

ان الهدف من توزيع الوظيفة الادارية بين المركز و الاقاليم يتمثل في تخفيف الاعباء على الادارة المركزية من جهة و من جهة ثانية توسيع مجال التطبيق الديمقراطي، غير أن هذا التوزيع لا يستقيم حاله و لا تستطيع الادارة المحلية أن تؤدى الدور المنوط بها الا بتوفير جملة من الضوابط العلمية تقوم سلوك الادارة المحلية، و هذه الضوابط يمكن اجمالها في خمسة أنواع هي :

- ايجاد مصالح محلية.
- ايجاد جهاز ادارى يؤمن سير المصالح .
- ممارسة نظام الوصايا من طرف الادارة المركزية.
- ايجاد شخصية معنوية.
- ايجاد نوع من استقلالية وحدات الادارة المحلية.

ان هذه الضوابط تشكل اطارا متكاملا لنظام وحدات الادارة اللامركزية ينبغي مراعاتها عند أى تقسيم ادارى جديد، حتى يتضح لنا دور هذه الضوابط و فائدتها لكل وحدة ادارية نتناول فيما يلي هذه الضوابط على التوالي :

أولا ــ الاعتراف بوجود مصالح محلية

لا يمكن الحديث عن ادارة محلية دون ايجاد مصالح و مرافق تخص مجموعة سكانية في منطقة معينة الى جوار المصالح الوطنية، و طبقا لمبدأ تقسيم العمل، فان الادارة المركزية تتولى ما يهم الدولة بصفة عامة، و تبقى المصالح ذات النفع المحلي من اختصاص الادارة المحلية.

و ان الشيء الذى أثير بشأن المصالح المحلية هو أسلوب تحديد هذه المصالح، و الاساس الذى يرتكز عليه هذا الاسلوب للتمييز بين ما هو محلي و بين ما هو وطني .

ان المقياس الممكن استخدامه هو مقياس (المنفعة) بحيث ننظر الى المصلحة أو المرفق أو المورد الاقتصادي أو الاجتماعي ما اذا كانت منفعته محصورة في النطاق المحلي أم تمتد الى الاستفادة منه الى مناطق أخرى كأن تكون المنفعة بين بلديتين فأكثر ضمن الحدود الادارية لولاية واحدة فعندئذ تكون أمام مصالح ولائية، أو تكون المنفعة بين بلديتين فأكثر خاضعين لولايتين فأكثر عندئذ تكون أمام منفعة وطنية، و يخرج من هذا التحديد المصالح البلدية التي يديرها لصالح سكان البلدية. وهذا النوع الاخير هو الاساس لقيام البلدية و المصالح من هذا النوع كثيرة نذكر منها أمن السكان ، النظافة، الطرق البلدية، تسجيل الحالة المدنية، توفير المياه الصالحة للشرب، ومد قنوات تصريف المياه و تقديم الاعانات للمحتاجين . . . الخ .

ان استخدام مقياس (المنفعة) في تحديد الاختصاص ليس دائما على قدر من الوضوح بحيث نجد أن مرفق واحدا و اختصاص محلي ينتقل من كونه محلي الى ولائي الى وطني ، و أذكر الطرق ، و المركبات الرياضية و السياحية و المشاريع الانمائية و استغلال الموارد المائية و المعدنية .

ان مثل هذه المصالح تنتقل من كونها مصلحة بلدية الى مصلحة وطنية استنادا الى مقدار تكلفتها و حجم انجازها . فكثير من المصالح المحلية لا تقدر البلدية على استغلالها إستنادا الى امكانياتها الذاتية مما يستوجب ادخالها ضمن المخطط الولائي للتنمية فان لم تستطع الولاية انجازه بدورها تطرحه ضمن المخطط الوطني .

ان هذا التدرج في تحديد الاختصاص يستند الى أساس التكلفة و قيمة المشروع و استخدام مثل هذا الاساس يجانب الصواب و يشكل أسلوبا منطقيا و علميا و عمليا لتوزيع الاختصاص بين المركز و الاقاليم .

ان استخدام المقياسين السابقين (المنفعة) و (مقدار التكلفة) يحتاجا الى تنظيم قانوني يضع أسس التمييز بين المصالح الوطنية و المصالح المحلية.
اذن تركت مسألة تحديد الاختصاص الى المشرع الذي يتخذ موقفا تبعا لطبيعة النظام السياسي و الاجتماعي في الدولة، و مع ذلك فان المشرع كثيرا ما يسترشد بأسلوبين شاع استعمالها في التمييز بين المصالح المحلية و المصالح الوطنية و هما :

- الاسلوب الانجليزي ،
- الاسلوب الفرنسي .

ينصرف الاسلوب الانجليزى في تحديد المصالح المحلية الى تحديد اختصاص وحدات الادارة المحلية على سبيل الحصر، و هذا الاسلوب نابع من الطبيعة القانونية و النظامية لوحدات الادارة المحلية في النظام الانجليزى، حيث لا نجد ثمة تشابه و توحيد لوحدات الادارة المحلية في النظام الانجليزى، انما هناك تفاوت في صلاحيات هذه البلدية و تلك و هذا يتطلب وجود قانون خاص بكل بلدية يحدد صلاحياتها بناء على درجة قدرتها الذاتية، و معلوم أن وحدات الادارة المحلية في النظام الانجليزى تتدرج من الابرشيات ...... (Parishes) الى المحافظات (Couty) مرورا بالمراكز الريفية، ثم المراكز الحضرية ثم المدن المتوسطة ثم المدن الكبرى لتأتي الولايات في أعلى وحدات الادارة المحلية في النظام الانجليزى (1)

إن طبيعة وحدات الادارة المحلية الانجليزية تظهر في شكل هرمي متباينة المستويات و مختلفة الصلاحيات، و هذا ما يتطلب قانون خاص بكل وحدة محلية يحدد اختصاصها و السلطات الممنوحة لها .

ان الاسلوب الانجليزى يتميز بالاشكال الواسعة و المستويات المتعددة في تحديد اختصاص الادارة المحلية. غير أنه ممثلا للطريقة التي يتم بها تحديد الاختصاص بالاسلوب الحصري فان صلاحيات الوحدات المحلية في النظام الانجليزى تبقى محدودة و تجعل وحدات الادارة المحلية تعمل في اطار ضيق مما يضيق من صلاحياتها مع التطور الاقتصادى و الاجتماعي . في الوقت ذاته تتوسع صلاحيات الادارة المركزية.

أما الاسلوب الفرنسي فانه ينصرف الى ترك حرية واسعة لوحدات الادارة المحلية في ادارة شؤونها بنفسها، و الشيء الذى اقتصر عليه الاسلوب الفرنسي في تحديد الاختصاص هو النص على المبدأ العام الذى يرمي الى أن المجلس العام على مستوى الولاية يتشاور بصورة عامة في كافة المصالح ذات النفع الاقليمي، و أن المجلس البلدى يختص بكافة شؤون البلدية (2)

---

1 — د . مصطفى أحمد فهمي، العلاقة بين الحكومة المركزية و المجالس المحلية و اتجاهات تطورها في الانظمة المقارنة، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1970، ص 90.

2 — د . خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، لبنان : منشورات بحر المتوسط، و عويدات، بيروت، باريس 1981، ص 74.

وهذا يدل على أن المنهج الفرنسي في تحديد الاختصاص يعمل على تحديد اختصاص الادارة المركزية على سبيل الحصر وما عداه يبقى من اختصاص وحدات الادارة المحلية. ومثل هذا المنهج يؤدي مع مرور الايام الى توسيع صلاحيات وحدات الادارة المحلية على حساب صلاحيات الادارة المركزية غير أنه نظرا للتنظيم الموحد للبلديات والولايات بان امكانية مراقبة توسيع نشاط الادارة المحلية تصبح ممكنة ومن ثم يتلافى تباين تسيير وحدات الادارة المحلية. ويعمل المنهج الفرنسي في توزيع الاختصاص على المحافظة على تماسك الدولة من الناحية الداخلية.

ونظرا لما يتميز به الاسلوب الفرنسي في توزيع الاختصاص من دقة في التنظيم وتوضيحا في الاطار القانوني نجد كثيرا من الدول استرشدت بهذا الاسلوب من بينها الجزائر.

لقد نص الدستور الجزائري على أن ((الحكومة تعتمد سياسة اللامركزية القائمة على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤوليات داخل اطار وحدة الدولة)) (1)

ان النص الدستوري لبيان صلاحيات الادارة المحلية يكسب هذه الوحدات حصانة قوية لمصالحها. فبدلا أن تبقى هذه الصلاحيات خاضعة للمد والجزر فان الدستور يطرح الاطار الكلي لاختصاص وحدات الادارة المحلية وما عداه يبقى من اختصاص القوانين والنصوص التنظيمية الاخرى مثل المراسيم والقرارات.

وتطبيقا لهذا المنهج أصدر رئيس الجمهورية في سنة 1981 جملة من المراسيم دالة على تحديد نطاق المصالح المحلية في مجال الشبيبة، الرياضة، السياحة، الفلاحة، الثورة الزراعية، الصحة، النقل، الصيد البحري، التجارة، العمل، التكوين المهني، التربية، الصناعة، الطاقة، المياه، التخطيط، التهيئة العمرانية، البريد المواصلات، المنشآت القاعدية، الشؤون الدينية الغابات واستصلاح الاراضي (2) ان هذه الدفعة من المراسيم تشكل منعرجا هاما في تحديد اختصاصات الجماعات المحلية، واعطائها المكانة التي من أجلها وجدت، وهي تنمية الاقاليم وفق الامكانيات المادية والبشرية المتاحة وهذا ان دل على شيء فإنما يدل على مدى مرونة اختصاص الجماعات المحلية الامر الذي يقتضي وضع ضمانات دستورية تحفظ الاختصاصات الاساسية لوحدات الادارة المحلية لاستتباب أركانها وفق مبادئ وأطر قانونية تمكن وحدات

---

1 ـ دستور الجزائر، 1976، مادة، 35.

2 ـ مراسيم متعلقة بصلاحيات الادارة المحلية (الولاية، البلدية) الجريدة الرسمية رقم 52 المؤرخة في 29 ديسمبر 1981.

الادارة المحلية من استقلالية تدفع بالقوى المخلية الى الإبداع و استغلال الامكانيات المتوفرة لديها أحسن استغلالا .

ثانيا - ايجاد جهاز ادارى

اذا كانت المصالح المحلية تشكل عنصرا أساسيا في وجود الادارة المحلية فان وجود الجهاز الادارى الذى يتولى تحقيق هذه المصالح الى واقع ملموس يعتبر عنصرا لا غنى عنه في ضبط وحدات الادارة المحلية. غير أن السؤال الذى يطرح نفسه هو هل أن الجهاز الادارى يعتمد على الانتخاب في تكوينه ؟ أم يعتمد على التعين؟

انقسم الفقه في الاجابة عن مثل هذا السؤال الى قسمين :
قسم لا يعتبر الانتخاب عنصرا من عناصر اللامركز الادارية، واما العنصر المطلوب هو استقلال وحدات الادارة المحلية بغض النظر عن كون هذه الهيئة منتخبة أو معينة.

و قسم آخر يربط نظام اللامركزية الادارية بالنظام الانتخابي حيث يعتبر أن الانتخاب يشكل العنصر الرئيسي في استقلال وحدات الادارة المحلية و هذا الاستقلال يمكن هذه الوحدات من ادارة شوونها لنفسها و هذا ما يجعل الديمقراطية محققة فعلا. (1)

بالفعل من الناحية الظاهرية يبدو أن انتخاب أجهزة الادارة المحلية من طرف السكان المحليين لا ينطوى على أى أثر في لامركزية الادارة انما الشيء المطلوب حقا هو استقلال هذه الوحدات. أما من الناحية الواقعية و العملية فان استقلالية الاجهزة المحلية لا يمكن أن تتحقق بتعيين أعضائها، لان التعيين يمكن الادارة المركزية من التدخل في اعمال الادارة المحلية و موظفيها في أى وقت تشاء، و هذا يجعل الادارة المحلية تحت رحمة الادارة المركزية و من ثم لا يستقيم حال هذه الادارة.

ان المتمعن في الادارة المحلية ينبغي عليه أن يميز بين ما هو نظام ادارى لا مركزى اقليمي، و ما هو نظام ادارى قائم على عدم التركيز الادارى، بحيث نجد أن النظام اللامركز هو الذى يشترط الاستقلال الذى أساسه الانتخاب، أما نظام عدم التركيز فانه يحصل على استقلاله بأسلوب التعيين. لكن ما تأخذ به الدول اليوم فانها تجمع ضمن الجهاز الادارى المحلي اطارا منتخبا و آخر معينا .

ففي الجزائر يشكل الاطار المنتخب على مستوى البلدية القيادة الادارية الموجهة

---

1 - د. خالد قباني، مرجع سابق، ص 32 .

والامرة، والاطار المعين أداة في يد الاطار المنتخب لكنه في حقيقة الامر وبحكم الواقع الذى تحتله البيروقراطية على مستوى البلدية يجعل منها الاداة المسيرة فعلا للجهاز الادارى في البلدية.

أما على مستوى الولاية فاننا نجد لا مركزية نسبية يشكل الاطار المعين فيها (الوالي) العمود الفقرى في الاشراف وتنفيذ المصالح المحلية.

واستنادا الى ما سبق نجد الجهاز الادارى المعين يبقى هو العمود الفقرى في انجاز المصالح المحلية من الناحية العملية، أما الجهاز المنتخب فبحكم الظروف والتأهيل والمدة يصبح غير مؤهل لأداء ما أسند الى الجهاز المعين، ودوره يتمثل سواء على مستوى الولاية أو البلدية. في المجال التوجيهي والاستشارى وذلك لما يمارس على الاجهزة المنتخبة من نظام للوصايا الادارية.

ثالثا - نظام الوصايا الادارى

لقد تبين لنا من خلال مفهوم اللامركزية الادارية بأنها نوع من الادارة الذاتية، غير أن هذه الادارة لا تصل في استقلالها الى الانفصال عن الادارة المركزية بل تبقى هناك علاقة قوية تربط بين وحدات الادارة اللامركزية والمركزية.

إن نظام الوصايا الادارى لا يمنح استقلالا مطلقا لوحدات الادارة المحلية، كما أنه لا يتشدد في العلاقة العمودية للادارة ويحل بذلك محل الهيكل التسلسلي للادارة.

إن تبعية الوحدات المحلية للادارة المركزية تؤدى الى اهدار خصائص ومقومات النظام اللامركزى، وفي المقابل من ذلك أن الاستقلال التام يؤدى الى زعزعة وحدة الدولة وتشكل كيانات سياسية جديدة بداخل الدولة.

إن نظام الوصايا الادارى يشكل أحد المقومات الهامة لجعل نظام الادارة المحلية حالة وسط بين المركزية الادارية واللامركزية السياسية. فما هي طبيعة هذا النظام؟ وكيف يمارس؟

1 - طبيعة نظام الوصايا الادارى

ينصرف نظام الوصايا الادارى الى العمل على احترام الشرعية القانونية من جهة والى العمل المتواصل على تأمين ادارة جيدة من جهة ثانية، غير أن الناحية الشكلية لمصطلح الوصايا يشير الى عدم تطابق شكل النظام مع مضمونه.

فلعماد نظام الوصايا الاداري يقضي بأن الهيآت الخاضعة له ما زالت تحت الكفالة، و الكفالة مصطلح قانوني يتداول ضمن نطاق القانون الخاص مع العلم بأن الادارة المحلية تخضع لقواعد القانون العام. إن الوصايا في القانون المدني تتعلق بالقاصرين أو فاقدي الاهلية، و القانون المدني في ذلك يوفر لهم الوصايا بهدف الاخذ بيدهم و حماية مصالحهم و الشيء الملاحظ هو اختيار المشرع مصطلح الوصايا و إطلاقه على العلاقة بين الادارة و المركزية و الادارة اللامركزية لا يعني أبدا أن المجموعات المحلية فاقدة الاهلية إنما هو تعبير فيه معني الرقابة على أعمال و أشخاص وحدات الادارة المحلية . فما معنى الوصايا الادارية؟

2 — معنى نظام الوصايا الاداري .

مختلف الذين بحثوا في مفهوم الوصايا الادارية نجد جهدهم تركز حول التمييز بين الوصايا الادارية و الرقابة الادارية، وكأن الأمر بيّن لا يحتاج الى تحديد علمي لمعنى الوصايا الادارية، مع العلم أن مصطلح الرقابة يستعمل عندما نعبر عن علاقة الادارة المركزية بفروع عدم التركيز التابعة لها و عليه فان معنى الوصايا الاداري يمكن أن يتضح إلا من خلال بيان معنى الوصايا و الرقابة كل على حدة.

يشير مصطلح الوصايا الى مجموع السلطات التي يخولها القانون للادارة المركزية في مواجهة الادارة اللامركزية و متابعة أعمالها بهدف تحقيق المصلحة العامة، و يشير في هذا الخصوص الدكتور عادل محمود أن الوصايا هي : ((مجموع السلطات التي يمنحها المشرع لسلطة ادارية عليا لمنع انحراف و تخاذل و اساءة استعمال الهيآت اللامركزية لسلطاتها لتحقيق مشروعية أعمالها و عدم تعارضها مع المصلحة العامة (1)

من خلال هذا المفهوم يخرج معنى الوصايا من القانون الخاص المطبق على المحجور عليهم الى القانون العام ليطبق على المجموعات المحلية بقصد المحافظة على وحدة الدولة و تحقيق الاهداف المسطرة في المخططات الوطنية، و هذا المعنى يلتقي الى حد كبير بمعنى الرقابة الادارية، لكن ثمة فرق يظهر من خلال المحتوى و الجهة التي يمارس عليها المصطلح ، فالوصايا الادارية لا تمارس الا على هيآت محلية منتخبة لها الشخصية المعنوية بناء على نص قانوني ، أما الرقابة الادارية فانها تمارس ضمن المتسلسل الرأسي للهيكل الاداري دون أي نص قانوني ، أي أن الرقابة تكون موجودة حيث يوجد

---

1 — د . عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية، بيروت، دار الفكر العربي، 1973، ص 119.

التسلسل الرأسي للادارة بحيث أن كل رئيس اداري من حقوقه الثابتة ممارسة عل الرقابة على مرؤوسيه . (1)

ويستفاد من هذا التحديد بأن معنى الرقابة الادارية أوسع من الوصايا الادارية والرقابة لا تحتاج الى نص قانوني مما يجعل منه كل رئيس على مستوى ادارة مركزية أو محلية أو في وحدات تابعة لهما يمارس الرقابة على مرؤوسيه بصفة آلية. أما الوصايا الادارية فانها تقتضي المتابعة من بعيد والاقتصار على الكليات، وذلك حفاظا على استقلالية الادارة المحلية.

واستنتاجا من ذلك فان معنى الوصايا الادارية ينصرف الى مقدار السلطة التي يمنحها المشرع الى الادارة العليا لتتمكن من متابعة أعمال المجموعات المحلية ضمن اطار المخطط الوطني ، وهذا التحديد يجمع بين مقدار سلطة الوصايا من جهة وبين الاهداف المتمثلة فيما أوكل الى الادارة المحلية لانجازه من جهة ثانية. فان كان هذا معنى الوصايا باختصار شديد ، فما هي أساليب ممارسة نظام الوصايا ؟

3 ــ طرق ممارسة نظام الوصيا الادارى

يمكن فهم وسائل ممارسة نظام الوصايا الادارية من خلال ما تقوم به الادارة المركزية، في ظل القانون، تجاه الافراد العاملين بالهيآت المحلية وتجاه الاعمال التي يقوم بها هؤلاء الافراد .

أ ــ الوصايا على الافراد

ينصرف هذا النوع من الوصايا الى ما تملكه السلطة المركزية من حق تعيين الافراد العاملين بالهيآت المحلية، وحق مساءلتهم عن أعمالهم، وحق ابقائها لهم. فالافراد المعينون يرتبون في السلم الادارى، طبقا لمبدأ التسلسل الرأسي للادارة يصبح كل واحد ضمن التسلسل الرأسي خاضعا لسلطات الرئيس على مرؤوسيه ، ومن حق الرئيس الادارى الاعلى دون أى نص قانوني ، أن يوجه ويعقب ويراقب مرؤوسيه . والافراد المعينون بامكان السلطة الوصية ترقيتهم ونقلهم واقالتهم وفقا لمجهود الفرد وما تقتضيه مصلحة السلطة الوصية. (2)

---

1 ــ أحمد محيو محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 115 .

2 ــ أحمد محيو، مرجع سابق، ص 116 .

ان طريقة تعيين العاملين بالادارة المحلية من طرف الادارة المركزية أو من يمثلها في الاقاليم تضيق مجال حرية الادارة المحلية، و توسع عمل لمحل الادارة المركزية فيما يتعلق بالرقابة و الاشراف ، و مع مرور الايام يهدر استقلال الادارة اللامركزية و تصبح وحدة ادارية مثلها مثل أي وحدة تخضع لنظام عدم التركيز الادارى القائم على تفويض الصلاحيات.

أن من المميزات الثابتة لوحدات الادارة المحلية الانتخاب الذى يعد الوسيلة الكفيلة لاختيار القيادة المحلية من السكان المحليين ان الاعضاء المنتخبون لا يخضعون للتسلسل الرأسي للادارة، و ما ينتج عنه ، و مع ذلك أنهم يسألون أمام ناخبيهم، و هذا يمنح الافراد المنتخبين باستقلالية عضوية كبيرة تسمح لهم بتوظيف القدرات الفردية أحسن توظيف.

و بناء على ما يتمتع به المنتخبين فان المشرع قرر أن تكون القيادة على مستوى الادارة المحلية منتخبة، و مسؤولية الاعضاء لا تكون الا أمام الشعب، اما أثناء مداولات المجلس الشعبي العلنية أو في الدورات التقييمية الربع السنوية أو النصف السنوية أو السنوية، التي تعقد مع المواطنين و مناضلي حزب جبهة التحرير الوطني .

ان تقويم الاعضاء المنتخبون على مستوى الادارة المحلية من طرف الجهاز السياسي هو على أهمية بمكان اذا تجردت القيادات السياسية، على أى مستوى، من الذاتية و المحاباة الشخصية ان مثل هذا الاسلوب هو على درجة كبيرة من الديمقراطية ينبغي مراعاتها من جانب الادارة المركزية، التي يتعين أن ينحصر دورها في مدى مطابقة أعمال الادارة المحلية مع القانون طبقا للمصلحة العامة.

ب – الوصايا على الاعمال

ان الوصايا على الاعمال تعبر عن القدرة التي تملكها السلطة الوصية في مواجهة أعمال المجموعات المحلية بهدف التأكد من صحة ما اتخذته الادارة المحلية من قرارات و من ثم الموافقة عليها أو طلب تعديلها أو الغائها وفقا للنصوص السارية المفعول و بصفة اجمالية تظهر وصاية الادارة المركزية أو من يمثلها في الاقاليم في مجموعة من الاعمال كاستطلاع الرأى، و التصديق، الاذن المسبق، الايقاف، الالغاء و الحلول . و هذه الوسائل تشكل الاداة المتعارف عليها بين مختلف أنظمة الوصايا للادارية على الهيئآت المحلية مما يجعلنا نتناول كل واحدة منها بشيء من التفصيل على نحو ما يلي :

. استطلاع الرأى و طلب الاذن

من وسائل الوصايا الادارية على الهيآت المحلية طلب المشورة من الادارة المركزية، فالى جانب النصح و الارشاد و الاقتراح الذى تمليه الادارة المركزية على الادارة المحلية قصد تحقيق الاهداف عن طريق المناشير و الدوريات تتولى الادارة المحلية طلب الاذن و استطلاع الرأى حول قضية ما، حتى لا تتخذ الادارة المحلية قرارات يكون مآلها الفشل أو البطلان.

إن طلب الاذن و استطلاع الرأى لا يدخلا ضمن القرار الادارى انما يدخلا كمرحلة من مراحل اعداد القرار الادارى السليم. وقد أولى قانون البلدية في الجزائر أهمية كبيرة للمشورة و طلب الاذن حيث نص على أن ((يعلم، رئيس المجلس الشعبي البلدى، السلطات المختصة بكل تسيير سيء، و يقدم لها عند الحاجة أى اقتراح من شأنه أن يحسن إنتاجية القطاعات و مردودها)) (1)

كما أن رئيس المجلس الشعبي البلدى عليه أن ((يطلع السلطات العليا المختصة في كل مشروع تسيير و يقدم لها عند اللزوم كل اقتراح من شأنه تحسين الانتاج و المحصول الخاصين بمختلف القطاعات)) (2)

ان مجال استشارة الادارة المحلية للادارة الوصية تظهر من خلال مواضيع شتى يتعين على الادارة المحلية استطلاع الرأى قبل اتخاذ القرار، لكن ما هو الحكم لو خالفت الادارة المحلية طلب الاذان و اصدرت القرار ؟

ان الحكم يتوقف على الاوضاع الخاصة باتخاذ القرار فان كان في ظروف استعجالية و الاجل المحافظة على الامن العام أو الصحة العامة أو أملاك الدولة فقد خول القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدى اتخاذ جميع التدابير اللازمة و نص على أنه، ((يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدى أن يتخذ أى اجراء تحفظي في حالة الاستعجال من شأنه أن يحافظ على أملاك مؤسسات القطاع الاشتراكي . . .)) (3)

ان المتضمن في الفقرات الاربعة للمادة 138 من قانون البلدية في الجزائر

---

1 ــ قانون رقم 81 . 09 بتاريخ 4 يوليو 1981 المتضمن قانون البلدية مادة 138، ف 3.

2 ــ قانون رقم 81 . 09 بتاريخ 4 يوليو 1981 المتضمن قانون البلدية مادة 138، ف 2.

3 ــ قانون رقم 81 . 09، مرجع سابق، مادة 138، فقرة 4.

يجد أن ثمة اجراء شكلي ينبغي على الادارة المحلية مراعاته في حالة التسيير السيء و في حالة الرغبة في تطوير أعمال الادارة المحلية .
أما في حالة الضرورة و الظروف الاستعجالية فان لرئيس المجلس الشعبي البلدى أن يتخذ كافة التدابير و الاجراءات اللازمة.

و استنادا الى ذلك فان من حق الادارة الوصية أن تتمسك ببطلان قرار الادارة المحلية الذي لم يسبق باذن، إن كان القرار في ظروف عادية أما في الظروف الاستثنائية فللادارة المحلية السلطة الكاملة في اتخاذ القرار.

إن مداولات المجالس المنتخبة لا تعد سارية المفعول الا بالمصادقة أو انتهاء مهلة المصادقة المحددة قانونا . فكيف يكون التصديق على أعمال الادارة المحلية؟

ـ التصديق - L'Approbation

من حيث المبدأ العام تعتبر مداولات المجالس الشعبية البلدية و الولائية سارية المفعول . نجد أن المشرع استثنى أعمالا تقوم بها المجالس البلدية لا تصبح سارية المفعول الا بالتصديق عليها من طرف الولاية أو من طرف الادارة المركزية المختصة. و مثل هذا الاستثناء يجعل عمل الادارة المحلية مقيدا بطلب الاذن أو التصديق.

إذن التصديق عبارة عن قرار إدارى تصدره سلطة الوصاية بخصوص قرار بلدى أو ولائي لاعتبار عمل هذه الوحدة قانوني لا يتعارض مع المصلحة العامة.

إن التصديق بهذا المعنى هو قرار إدارى منفصل عن القرار المصدق عليه ، و هو أداة قانونية تسلكها السلطة الوصية تجاه وحدات الادارة المحلية. غير أن الادارة الوصية ليست حرة في ممارسة الضغوط على وحدات الادارة المحلية إنما عملها محكوم بأطر قانونية، و أن أى تفسير أو تأويل لقواعد غامضة ينبغي أن يفسر للطرف الضعيف و هو الادارة المحلية.

ان المجموعات المحلية في الجزائر تخضع بدورها لنظام الوصايا الادارى سواء تعلق الامر بأعمال المجالس البلدية أو باعمال المجلس الشعبي الولائي .

و بخصوص البلدية نصت المادة 108 من قانون البلدية على أن : ((تعتبر المداولة مصادق عليها عندما ترفع الى والى الولاية و لا يصدر قراره فيها خلال ثلاثين (30) يوما من تاريخ ايداعها، و اذا رفض والى الولاية المصادقة على مداولة ما جاز للمجلس الشعبي أن يطلبها من وزير الداخلية)). (1)

---

1 ـ أمر رقم 67 . 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، مادة : 108 .

ان التصديق على أعمال البلديات قد يكون بالايجاب أو بالنفي من طرف والى الولاية، وقد يكون صريحا أو يكون ضمني اذا ما أنتهت المهلة القانونية للتصديق، ففي حالة الاجابة بالنفي يجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدى الطعن في قرار الرفض و بيان الاسباب و الظروف التى تركت المجلس البلدى يتخذ مثل هذا القرار. أما في حالة أنتهاء المهلة القانونية للتصديق فيجوز لرئيس المجلس الشعبي البلدى أن يبتدئ في تنفيذ مداولاته .

ان الوصايا على أعمال البلدية لا تتوقف على الوالي وحده بل تمتد هذه الوصايا إلى الادارة المركزية في جملة من المواضيع حددها المشرع على سبيل الحصر في الميزانية :

- نقل الملكية
- القروض
- زيادة عدد الموظفين و زيادة أجورهم
- قبول الهبات و الوصايا (1)

إن هذه الموضوعات تشكل الاساس المالي لعمل الادارة المحلية، و أن من شأنها أن تجعل وحدات الادارة المحلية تحت رحمة الادارة المركزية. غير أن المشرع تفطن الى هذه القضية و وضع لها حلا، فمثل هذا الحل في أنه يجوز للادارة المحلية أن تنفذ قرارتها بعد مضي شهرين (60 يوما) من تاريخ وضع محاضر المداولات لدى الولاية، و مما تجدر الاشارة اليه أن مهلة شهرين تحددت بموجب قانون رقم 81.09 بدلا من ثلاث أشهر. (2)

أما بخصوص المجلس الشعبي الولائي فإن أعماله بدورها تخضع الى نظام الوصايا الادارى و مداولات المجلس الشعبي الولائي لا تعتبر سارية المفعول الا بصدور قرار الوالى المتعلق بتنفيذ مداولة ما من المداولات (3)

---

1 ــ أمر رقم 67 . 24 المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية مادة 108

2 ــ قانون رقم 81 . 09 المؤرخ في 04 جويلية 1981 المتضمن تعديل و اتمام الامر رقم 67 . 24 المتعلق بقانون البلدية، مادة 109 .

لكن القانون حدد بعض مداولات المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر و أخضعها الى وصاية الادارة المركزية مثل المداولات المتعلقة بـ :

- الميزانية و الحسابات و القروض.
- المناقلات و شراء العقارات و مبادلاتها .
- الضرائب و الرسوم .
- أجور الموظفين .
- احداث المصالح و المؤسسات أو المقاولات العمومية

ان الرقابة المفروضة على أعمال الادارة المحلية انما هي وسيلة تمتلكها الادارة الوصية لتقويم عمل هذه الادارة و جعلها شرعية. غير أنه في حالة تأخير الادارة الوصية عن المصادقة على المداولة فانه من حق الادارة المحلية تنفيذ مداولاتها بعد مرور (30) يوما من تاريخ وضع المداولة بالولاية ان كانت المصادقة على مستوى الولاية. أما ان كانت المصادقة على مستوى الوزارة فان المهلة القانونية هي شهرين من تاريخ وضع مداولة الادارة المحلية بالولاية،

إن المشرع الجزائري تفطن الى حقيقة هامة هي حماية الادارة المحلية من تأخير الادارة الوصية في المصادقة على أعمالها، و ذلك بالسماح لهذه الوحدات بتنفيذ مداولاتها اذا انتهت المهلة القانونية. غير أنه مع ذلك تبقى الادارة الوصية محتفظة بحق الغاء قرارات هذه الوحدات، سواء كانت قد صادقت على هذه المداولات بصورة علنية أو ضمنية فكيف يتم هذا الالغاء ؟

الالغاء - L'Annulation

إن طلب الاذن أو التصديق على أعمال الادارة المحلية يحصلان قبل تنفيذ قرار الادارة المحلية. أما الغاء القرار أو توقيفه فانهما عملية لاحقة تقوم بها السلطة الوصية لابطال قرار أو توقيفه ولو كان هذا القرار مرخص به أو مصدق عليه من قبل .

إن السلطة الوصية لا تقوم بتوقيف القرار أو الغائه الا اذا وجدت فيه ما يعارض القانون أو يتنافى و الصالح العام.

إن قرار السلطة الوصية القاضي بالالغاء ينبغي أن يلغي القرار المقصود جملة أو يتركه جملة، و أن الاقتصار على جزء معناه تعديل القرار و التعديل ليس من اختصاص السلطة الوصية. غير أن ثمة رأي يقول بجواز الالغاء الجزئي ان كان القرار متضمن مجموعة من القرارات الجزئية قياسا على جواز التصديق الجزئي . (1)

---

1 2 — د . عادل محمود حمدي، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية، بيروت دار الفكر العربي، 1973، ص 130.

و الواقع أن السلطة الوصية ليست حرة في ابقاء جزء من قرار و إلغاء جزء أخر إنما هي مقيدة بالهدف و مدى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته ، و قد نص في هذا الخصوص القانون البلدى على أن ((يبطل والي الولاية كل قرار صادر مخالف لقانون أو أمر أو لمرسوم ، و يسوغ له لأسباب تخل بالنظام العام الايقاف الموقت لتنفيذ القرارات البلدية)) (1)

يؤكد هذا النص على أن شرط الالغاء أو التوقف قائم على مدى مشروعية القرار أو عدم مشروعيته ، أو قائم على أسباب تخل بالنظام العام ، وقد حدد القانون البلدى و القانون الولائي الاسباب الداعية لالغاء قرارات الادارة المحلية هي على وجه التحديد :

- القرارات التي تتضمن موضوعات خارجة عن اختصاص البلدية أو الولاية .
- اذا كانت القرارات مخالفة لنصوص قانونية و تنظيمية أعلى منها .
- كما تعتبر مداولات المجلس الشعبي البلدى أو الولائي قابلة للالغاء ان شارك فيها أعضاء لهم فيها مصلحة بصفة شخصية أو بصفتهم وكلاء الغير (2)

بالفعل ان سلطة الوصايا لها حق التدخل في قرارات الادارة المحلية متى رأت أن ذلك فيه تعطيل لمصلحة الادارة أو مساس بالنظام العام أو خرقا للقوانين و ذلك كله من أجل وحدة التنظيم الادارى و تقوم عمل الادارة المحلية . غير أنه من الناحية المعاكسة يبدوا و أن تدخل الادارة الوصية في صلاحيات الادارة المحلية هو من باب تضييق نطاق استقلال الادارة المحلية ، و الشيء الذى ينبغي التأكيد عليه هو أن تدخل الادارة الوصية في الادارة المحلية و تضييق حريتها لا يعني أن الادارة الوصية لو وجدت الادارة المحلية راشدة تؤدى أعمالها كاملة لن تتدخل ~~بل تتدخل~~ على أنها تتدخل متى كانت الادارة المحلية عاجزة عن القيام بالمصالح المحلية .

حق الحلول - Droit Substitution

ان سلطة الوصايا لا تمارس رقابتها فقط على الاعمال الايجابية التي تقوم بها

---

1 - أمر رقم 67 . 24 ، مرجع سابق مادة : 131 .

2 - أمر رقم 67 . 24 ، مرجع سابق مواد : من : 102 الى 106 .

- أمر رقم 69 . 38 بتاريخ 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية ، مواد : 59 ، 60 .

الادارة المحلية، بل تمتد هذه الاعمال الى الاعمال السلبية التى تكون نتيجة الاهمال و تعطيل المصالح المحلية التى تستوجب تدخل الادارة الوصية لتحل محل السلطة المحلية بعد ما توجه اليها انذار و الدعوة بالقيام بالعمل . فان لم تستجب سلطات الادارة أو عجزت عن أداء الاعمال الموكولة اليها فانه من حق السلطة الوصية اتخاذ الاجراء المناسب و الاحلال محل الادارة المحلية.

فبالنسبة للبلدية نجد أن المادة (250) من قانون البلدية تنص على أنه (اذا صوت المجلس الشعبي البلدى على ميزانية غير متوازنة فان السلطة التى تضبط هذا التوازن ترجعها في غضون الخمسة عشرة يوما من استلامها الى الرئيس الذى يطرحها من جديد للمداولة فيها على المجلس الشعبي البلدى، و ذلك في العشرة الايام التالية لاستلامها .

و اذا صوت عليها مجددا بدون توازن فتتولى السلطة المختصة ضبطها . (1).
ان فحوى هذه المادة يجعل للادارة المحلية ثلاثة اختيارات تتدرج بحسب قدرة هذه الادارة على أداء المصالح المحلية.

الاختيار الاول ينصرف الى أنه في حالة عجز الادارة المحلية عن توازن ميزانيتها فان السلطة الوصية توجع هذه الميزانية ليعاد النظر فيها و اتخاذ اجراءات توازنها .

أما الاختيار الثاني فانه يأتي نتيجة تعديل الميزانية و اتخاذ اجراءات التوازن فان كانت هذه الاجراءات موقتة استمر الادارة المحلية في أداء أعمالها دون تدخل من طرف السلطة الوصية أما ان كانت غير موقتة فان احلال الادارة الوصية محل الادارة المحلية يصبح هو الحل الامثل الذى يحفظ سير المصالح المحلية.

أما الاختيار الثالث فانه يأتي نتيجة مرور شهرا على ارجاع الميزانية الى الادارة المحلية قصد اعادة توازنها و أن الادارة المحلية لم تقم بالعمل لا بتوازن الميزانية و لا بعدم توازنها .

ان الاختيارات الثلاثة ما هي الا أسلوب تدرجي لاحلال الادارة الوصية مع الادارة المحلية، و هذا التدرج فيه مساس بحرية و استقلالية الادارة المحلية. لكنه في نفس الوقت أسلوب عملي يهدف الى ضمان سير المصالح المحلية و هذا ما نجد المادة (251) تؤكده حيث تنص على أنه (اذا لم يتخذ المجلس الشعبي البلدى اجراءات

---

1 ـ أمر رقم 67 . 24، مرجع سابق مادة : 250 .

الضبط الضرورية جاز للسلطة التي تضبط الميزانية اتخاذ ها و تقويرها . و يسوغ لهذه السلطة أن تأذ ن بتغطية العجز في مدة سنتين ماليتين أو أكثر) (1).

و يستفاد من هذا أن تدخل الادارة الوصية ينبغي أن يرتكز على أسباب مشروعة و من أهم الاسباب الداعية لذلك عجز الادارة المحلية عن القيام بواجبها . أما بالنسبة للولاية فان المجلس الشعبي الولائي هو الذي يصوت على الميزانية على أساس التوازن، و ان ظهر عجزا في التوازن يتعين على المجلس اتخاذ جميع التدابير لازالة العجز أما ان كانت هذه التدابير لا تقدم حلا لازالة العجز فان وزير الداخلية هو الذى يتولى اتخاذ الاجراءات اللازمة لازالة العجز في مدة سنتين ماليتين فأكثر(2). ان مثل هذا التدخل ليس فيه مساس فقط باستقلالية الولاية انما هو من قبيل احلال الادارة الوصية محل الادارة المحلية الذى يضيق ان لم نقل يعدم استقلالية الادارة المحلية. من خلال هذه الاعمال و غيرها نجد أنه من حق السلطة الوصية أن تتخذ الاجراء المناسب لازالة عجز تسيير المصالح المحلية كارسال مندوب مفوض من طرف الادارة الوصية لانجاز العمل المتخلى عنه أو تكوين مجلس موقت يتولى ضبط أمور الادارة المحلية (3).

ان القرارات التي يتخذ ها المندوب المفوض أو المجلس الموقت تعتبر كأنها قرارات صادرة من الادارة المحلية، و تخضع لنفس الشروط و القواعد التي تخضع لها القرارات المحلية، و جميع المصاريف و الالتزامات تتكفل بها الادارة المحلية، كما أن طبيعة العمل تبقى محلية لان جميع الحقوق و الالتزامات تبقى على عاتق الادارة المحلية و ما لجوء الادارة الوصية الى أسلوب الاحلال الا لاجل تحقيق وحدة الدولة و الصالح العام، و تجنب اساءة استعمال السلطة و التقصير في أدائها .

---

1 — أمر رقم 67 . 24 . مرجع سابق، مادة 251 .

2 — أمر رقم 69 . 38 . بتاريخ 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية مادة : 105 .

3 — أمر رقم 67 . 24 . بتاريخ 16 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، مادة : 113 .

مما سبق يتضح لنا أن نظام الوصايا الادارية على أهمية كبيرة في ضبط الادارة المحلية، فان كان يؤدى الى انتقاص استقلالية هذه الادارة، فانه من جهة ثانية يبدو إجراءا عمليا يهدف الى تحقيق وحدة الدولة والى منع وحدات الادارة المحلية من التقاعس والانحراف عن المصلحة المحلية، كما أن نظام الوصايا الادارى يعتبر اجراء اداريا هاما يمكن من حماية السكان المحليين من مخاطر التكتلات الفئوية في قيادة الادارة المحلية.

لهذه الاسباب وغيرها يعتبر نظام الوصايا الادارى ضابطا من ضوابط قيام الادارة المحلية وأن غيابه معناه تقسيم البلاد الى وحدات سياسية مستقلة. وهذا لا يتفق وطبيعة نظام الدولة الموحدة.

رابعا — الشخصية المعنوية

رأينا فيما سبق أن الادارة المحلية تتطلب وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، وقيام تنظيم ادارى يؤمن سير المصالح المحلية، واحتفاظ السلطة المركزية بقدر من الاشراف على وحدات الادارة المحلية، غير أن هذه الضوابط لا تكفي لقيام تنظيم ادارى محلي بل تحتاج الى وسائل لتحقيق نظام اللامركزية الادارى من هذه الوسائل الشخصية المعنوية التى بواسطتها تخرج الادارة المحلية الى الوجود كشخص قانوني له حقوقه وعليه التزامات.

ان موضوع الشخصية المعنوية لا نتعرض اليه باعتباره نظرية قانونية قائمة بذاتها انما نتعرض اليها على أساس أنها وسيلة وضابطة للقيام الادارة المحلية وذلك فيما يتعلق بمفهومها والنتائج المترتبة على وجودها.

1 — طبيعة الشخصية المعنوية

يعبر مصطلح .. الشخصية المعنوية أو القانونية — La Personnalite morale ou Juridique عن تلك المجموعة من الادميين الذين يتحدوا فيما بينهم لغرض محدد. ويظهروا أمام القانون بمظاهر الشخص الموحد المستقل عن الجماعة التي تكونه، كما يعبر المصطلح عن مجموعة من الماديات والاموال التي ترصد لتحقيق غرض معين، على شرط أن تظهر هذه الماديات تحت اسم موحد يظهر كشخص قانون له حقوق وعليه التزامات ضمن الهدف الذى من أجله وجد أو الاقليم الذى خصص له.

وبما أن المصالح الوطنية تحتاج الى شخص قانوني يديرها وهو الدولة فان المصالح المحلية تحتاج الى شخص محلي يديرها ضمن اقليم جغرافي معين.

غير أن طبيعة الشخصية المعنوية ظلت محل جدل فقهي تميز بثلاثة اتجاهات ، اتجاه يرى بأن الشخصية المعنوية هي شخصية مجازية وهمية اخترعها القانون أما الشخصية الحقيقية فهي الانسان و ما عداه فهو مجاز. أما الاتجاه المقابل له فهو يرى بأن الشخصية المعنوية واقعية و هي تتكون بمجرد توفير جملة من العناصر كالارض و الشعب و السلطة بالنسبة الشخصية الدولة، في حين ينصرف الاتجاه الثالث الى أنه لا طائل من وراء الجدل الفقهي مما يتطلب معه الاستعاضة عن مصطلح الشخصية المعنوية بمصطلح الملكية المشتركة (1).

استنادا الى الاتجاهات الثلاثة نجد أن الشخصية القانونية أو الاعتبارية حقيقة ثابتة و ممارسة في الميدان و مهما طال الجدل حوالها و تغيير مصطلح الشخصية المعنوية فان مضمونها باقي ، و ان الرابطة التي تربط بين مجموعة الاشخاص أو الاموال فلا بد أن تتجسد في شكل قانون يصبح له حقوق و عليه التزامات، و هذا ما تعتمده معظم التشريعات منها التشريع الجزائري الذى منح الشخصية الى وحدات الادارة المحلية و الى المؤسسات و الدواوين العمومية. و الشيء الذى ينبغي الاشارة اليه في هذا الخصوص هو أن هناك نوعين من الاشخاص المعنوية.

— أشخاص معنوية خاصة تخضع لقواعد القانون الخاص كالشركات التجارية و المدنية و الجمعيات.

— أشخاص معنوية عامة تخضع لقواعد القانون العام. غير أن هذا النوع من الاشخاص ينقسم الى أشخاص معنوية أقليمية و أشخاص معنوية مصلحية.

ان جملة هذه الانواع من الاشخاص المعنوية نجدها مستخدمة في التنظيم الادارى اللامركزى و عدم التركيز.

إن الولاية و البلدية باعتبارهما جماعة أقليمية وسياسية و ادارية و اقتصادية و ثقافية (2). منحت الشخصية المعنوية الى جانب الشخصية المعنوية للدولة، و المؤسسات و الدواوين العامة، و المؤسسات الاشتراكية. (3).

---

1 — د . خالد قباني ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الاولى ، منشورات بحر المتوسط، و عويدات، 1981 ، ص 35.

2 — أمر رقم 67 . 24، المؤرخ في 18 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية، مادة 1.
— أمر رقم 69 . 38، المؤرخ في 23 ماى 1969 المتضمن قانون الولاية ، مادة 1.

3 — أمر رقم 75 . 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني ، الجزائر ، مادة 49.

ان طبيعة النظام الاجتماعي في الجزائر يقتضي تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية مما يتوجب معه بيان الدور الذى تقوم به وحدات الادارة المحلية، والنتائج المترتبة عن ممارسة هذا الدور، وفي ذلك تكون الشخصية المعنوية هي المثبتة لحقوق والتزامات وحدات الادارة واستمراريتها رغم تبديل وتغيير الاشخاص العاملين بهذه الادارة . فما هي اذن النتائج المترتبة على اكتساب وحدات الادارة الشخصية المعنوية ؟

2 ـ النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية

ان اقرار الشخصية المعنوية لوحدات الادارة المحلية يعني تمكين هذه الوحدات من القدرة والاهلية اللازمة للاداء ومن ثم تمكين هذه الوحدات بنوع من الاستقلال تظهر من خلالها وحدات الادارة وكانها شخص طبيعي تتصرف بحرية ضمن حدودها الادارية وفق الاختصاصات المحددة لها، ويخرج من هذا الوظائف الملازمة للشخص الطبيعي .

ان فقهاء القانون قد عددوا النتائج المترتبة على منح الشخصية المعنوية لكن كلها تنطلق من مبدأ الاستقلال المالي ولتوضيح ذلك نجمل نتائج منح الشخصية المعنوية في النقاط التالية :

ـ أن منح الشخصية المعنوية لوحدات الادارة المحلية لا يعني منحها الاستقلال المطلق، بل تظل وحدات الادارة المحلية تابعة للادارة المركزية بفعل نظام الوصايا الادارى .

ـ أن يكون للشخص المعنوي أموالا يتصرف فيها دون تدخل من طرف الغير وأن لا يجوز استعمال هذه الممتلكات الا باذنه .

ـ ان منح الشخصية المعنوية يمكن وحدات الادارة المحلية من تواجد كيان قانوني مستقل عن كيان الدولة، وعن الاشخاص والاموال التي تكون هذه الوحدات.

ـ اعتبار الموظفين التابعين لوحدات الادارة المحلية مستقلين في نظامهم عن نظام موظفي الدولة، والواقع أن هذه النتيجة يمكن اثبات عكسها ما لم يوجد نص قانوني يخضع العاملين لقانون الوظيفة العامة. أو قانون خاص بالعاملين في وحدات الادارة المحلية كما هو الحال في التنظيم الجزائرى.

ـ أهلية التقاضي بحيث تصبح وحدات الادارة المحلية مدعية أو مدعى عليها

فترفع الدعوى عليها اذا ما نتج عن نشاطها ضرر للغير، وفي المقابل من ذلك يمكن لوحدات الادارة المحلية أن ترفع دعوى ضد الغير وللجهة القضائية أن تحكم لها أو عليها باعتبارها شخصا عاما مستقلا من الناحية المالية و ناحية اتخاذ القرار، وخضوع الادارة المحلية الى نظام الوصايا لا يغير من أهلية المتقاضي شيئا ومن ثم وحدات الادارة المحلية تتحمل مسؤولياتها كاملة.

ـ ان منح الشخصية المعنوية لوحدات الادارة يمكنها من القدرة والاهلية اللازمة للاداء وخاصة قدرة اتخاذ القرارات وتحمل المسؤوليات (1).

ان النتائج المشار اليها سابقا هي ملازمة لكل شخص معنوى بلديات كانت أو ولايات أو مؤسسات، أو شركات. غير أن هذه النتائج لا تعني انفصال المجموعات المحلية عن الدولة بقدر ما تعني مساعدة الدولة في تحقيق الاهداف الوطنية على المستوى المحلي . و هذا ما عبر عنه الدستور الجزائرى عند ما نص على أن (تستهدف سياسة اللامركزية منح المجموعات الاقليمية الوسائل البشرية و المادية، و المسؤولية التى تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الامة)(2)

ان المسؤولية التى تؤهل وحدات الادارة المحلية تكمن على وجه الخصوص في عملية استقلال هذه الوحدات بالقدر الذى تتمكن به هذه الوحدات من القيام بالمصالح المحلية ضمن الاطار التنظيمي و القانوني .

خامسا ـ ايجاد نوع من استقلالية الادارة المحلية .

ان جوهر الادارة المحلية أن يعهد تسييرها الى ابناء الاقليم، تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الادارة المحلية ومبدأ المشاركة الشعبية في الحكم . و عليه فان استقلالية الادارة المحلية تشكل أحد الضوابط الهامة لوحدات الادارة المحلية و لتوضيح هذه الضابطة نتناول استقلالية الادارة المحلية من حيث :

ـ أسلوب الانتخاب.

ـ مبادئ تسيير الادارة المحلية.

1 ـ د . سليمان الطماوى، مبادئ القانون الادارى، المرجع سابق، [illegible]
[illegible]

2 ـ دستور الجزائر 1976، مادة 35، الفقرة الثانية.

على النحو التالـي :

1 ـ أسلوب الانتخاب

لقد اعتمدت الجزائر في تولية قيادات الادارة المحلية الانتخاب كأسلوب وضعت له مجموعة من المقاييس حددها الميثاق الوطني في النزاهة، الكفاءة و الالتزام(1) زيادة على الانتقاء من طرف الحزب و التزكية من طرف المواطنين و سواء تعلق الامر بالمجالس الشعبية البلدية أو المجالس الشعبية الولائية. و من الشروط الهامة التى ينبغي مراعاتها في عملية الانتخابات هي :

- القيد في القائمة الانتخابية من طرف حزب جبهة التحرير الوطني.
- أن لا يكون المرشح للانتخاب في مركز يتنافى و اختياره في أحد المجالس الشعبية. (2)

ان أسلوب الانتخاب يؤدى، من حيث المبدأ و الاجراءات المتبعة لاختيار الاعضاء في المجالس المنتخبة، الى اختيار رجال أهلا للمسؤولية، غير أن الصعوبة التى تقلل من الاختيار الامثل هي الوعي الاجتماعي و قضية التكتلات الفئوية الى جوار أن ثمة ظاهرة نفسية تكمن في أن كلا من لديه الكفاءة اللازمة نجده يتهرب من تحمل المسؤولية و هذا ما يفتح الباب أمام من هم أقل منه كفاءة و قدرة على الاداء. و هذا ما يؤدى حتما الى التفسير الضيق للقوانين و تأخير المشاريع.

ان القيادة السياسية تعي هذه الحقائق، و وضعت لوحدات الادارة المحلية جهازا اداريا متخصصا، و بامكان هذه الوحدات أن تستعين بمن تراه كفئا و قادرا على العمل. غير أن استخدام هذه الادوات لازال لم يصل الى الحد المطلوب رغم ارتكاز وحدات الادارة المحلية على مبادئ و أسس قانونية واضحة خاصة مبادئ تسيير الادارة.

2 ـ مبادئ تسيير الادارة

ان المخطط الاجتماعي للدولة الجزائرية يقوم على أساس الملكية الجماعية لوسائل

---

1 ـ جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، الجزائر : 1976، ص 78.
ـ " " ، الدستور، الجزائر : 1976 مادة : 9.

2 ـ أمر رقم 67. 24، المؤرخ في 18 فبراير 1967 المتضمن قانون البلدية الجزائر مواد : 54. 55. 56.
ـ أمر رقم 69. 38، المؤرخ في 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، الجزائر المواد من 15 الى 18.

الانتاج، والتى تمثل قاعدة لتطوير النظام الاجتماعي في الجزائر. و هذا التطوير لا يكون الا بناء على تعبئة شاملة للجماهير التى تضمن تحقيق وظيفة الدولة الاشتراكية المعبرة عن رغبة الجماهير. استنادا الى ذلك نجد الدولة الاشتراكية ديمقراطية في أهدافها و في تسييرها، و تتمثل هذه الديمقراطية في مبدأ ديمقراطية الادارة و مبدأ المشاركة الشعبية.

أ ـ مبدأ ديمقراطية الادارة

ينصرف مبدأ ديمقراطية الادارة الى اتاحة الفرصة المسئوولين المحليين بالقيام بالاعمال المنوطة بهم بكيفية تمكنهم من استخدام قدراتهم و مؤهلاتهم العلمية و العملية لادارة المصالح المحلية بطريقة و بكيفية منظمة. غير أن الديمقراطية بهذا المعنى لا تعنى انتزاع المسؤلية عن المسيرين المحليين اذ لا بد من تطبيق الديمقراطية المسؤولة التى تمكن وحدات الادارة المحلية من انجاز البرامج و المشاريع المخططة في ظل نظام اشتراكي يعتمد مركزية التخطيط و لا مركزية التنفيذ .

و باعتبار أن المجالس الشعبية تشكل المؤسسة القاعدية للدولة و الاطار الذى يتم فيه التعبير عن الارادة الشعبية (1). فينبغي أن تكون هي الاداة التى تعكس ديمقراطية الادارة المحلية.

إن الاقرار بوجود نظام إدارى محلي هو من نتيجة تطبيق الديمقراطية الحقة التي تعمل على تفجير القوى المبدعة الكامنة في الاقليم، و تغذى هذه القوى بالروح الوطنية التى تشكل أحد العوامل الاساسية لنجاح التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية. غير أنه مهما يكن من أمر فان الاطار القانوني للديمقراطية وحده لا يكفي ما لم تكن ثمة مشاركة شعبية.

ب ـ مبدأ المشاركة الشعبية

تستمد الدولة سلطتها من الادارة الشعبية، و تحافظ على بقائها و استمرارها و فعاليتها بمدى تقبل الشعب لها (1) و من غياب التأييد الشعبي بما تقوم به الادارة من أعمال فان ذلك يشكل عائقا قويا أمام انجاز الادارة. غير أن المشاركة الشعبية لا تأتي دائما بصورة مباشرة انما قد تتخذ أشكالا و تنظيمات من خلالها تظهر عملية مشاركة الشعب في ادارة شوؤنه بنفسه . و هذا ما أخذت به الجزائر حيث أعتبر المجالس

---

1 ـ دستور الجزائر 76. مرجع سابق، ص مادة : 7

الشعبية على مستوى البلدية و الولاية و على المستوى الوطني و مجلس العمال على مستوى الوحدات الاقتصادية الاطار المناسب و القانوني الذى من خلاله تدير الجماهير شؤونها بنفسها و هي بذلك تعمل على تحقيق رغباتها و بالتالي تحقيق الصالح العام، كما تعمل من خلال ذلك على وضع حد لمظاهر التصرفات البيروقراطيةو كل أنواع تأخير الاعمال . بالاضافة الى أن المشاركة الشعبية تعتبر وسيلة عامة لايجاد الحلول الجيدة لمختلف قضايا التسيير و الانتاج على المستوى المحلي .

بالاضافة الى مبدأ ديمقراطية الادارة، و مبدأ المشاركة الشعبية هناك مبدأ اللامركزية الادارية و مبدأ التوازن الجهوى و محو الفوارق الجهوية. وكل هذه المبادئ نجدها تشكل الاطار المناسب لعمل وحدات الادارة المحلية خاصة و أن هذه المبادئ محكومة بنصوص دستورية مما يوفر لنظام الادارة المحلية عوامل الاستقرار و الاستمرارية.

مما سبق يتضح لنا بأن الدولة تعتمد نظام اللامركزية لتسيير وحدات الادارة المحلية. غير أن هذا النظام لا يستقيم حاله ما لم نراع جملة الضوابط الممثلة في ايجاد مصالح محلية، و قيام أجهزة لاداء هذه المصالح استنادا إلى شخصيتها القانونية و استقلاليتها الذاتية مع ابقاء وحدات الادارة المحلية على صلة بالادارة المركزية بواسطة استخدام نظام الوصايا الادارى. و بالرغم من هذه الضوابط فإن ثمة اتجاه بيروقراطي قوى يعمل بجد على تفريغ وحدات الادارة المحلية من المحتوى الشعبي ، ويمنح سلطة واسعة للاطار الادارى المعين بحجة العلمية و الفنيات المالية لتسيير الادارة المحلية. غير أن هذا الاتجاه يفقد قيمته بتوسيع التطبيق الديمقراطي لكن مدى توسيع التطبيق الديمقراطي يحتاج الى جملة من العوامل توفر أسباب نجاح الادارة المحلية، فما هي هذه العوامل ؟

المبحث الثالث

ثالثا : عوامل نجاح الادارة المحلية

الى جوار الضوابط العلمية التى لا بد منها لقيام الادارة المحلية نجد هذه الاخيرة تعمل في محيط اجتماعي و اقتصادي و سياسي و ثقافي يؤثر بشكل مباشر او غير مباشر على انتاج وحدات الادارة المحلية، و حسبنا في ذلك أن تأثيرات هذه العوامل متباينة تبعا لكل عامل على حدة و لبيان تأثيرها نتناول العوامل السياسية، ثم العوامل الاجتماعية ثم العوامل الاقتصادية على النحو التالي :

أولا – العوامل السياسية

من العوامل المؤثرة على نظام الادارة المحلية طبيعة النظام السياسي و المنظمات التى يرتكز عليها هذا التنظيم.

1 – طبيعة النظام السياسي

يمكن التعبير عن النظام السياسي بأنه مجموعة من الاعمال التى تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات الالزامية في المجتمع و استنادا الى القاعدة التقليدية في تصنيف الأنظمة السياسية نجد نظام الحزب الواحد و نظام الحزبين، و نظام تعدد الاحزاب، و في كل هذه الانواع من الانظمة الحزبية يبقى الحزب الحاكم هو الذى يطرح ايديولوجيته لتسير المنهاج المعتمد لسياسة الادارة.

ان الشيء الذى يؤثر به الحزب على الادارة هو البرنامج الذى يطرحه الحزب ، و النهج الايديولوجي الذى يعتمده ، و الايديولوجية المقصودة في هذا هي :

(مجموعة الافكار و المعتقدات التى تكوّن عقيدة الدولة و تعتبر مصدر طاعة النظام السياسي) (1)، إن المغزى من وحدة الفكر هو وحدة العمل و بث روح أطمئنان وحدات الادارة المحلية لما يصدر اليها من أعمال من طرف السلطات العليا ، في الوقت ذاته تتمكن وحدات الادارة المحلية من معرفة مدى شرعية أو عدم شرعية النصوص التنظيمية لتتقيد بتنفيذها أو تتركها . ذلك لان ايديولوجية النظام السياسي تحدد خصائصه و المبادئ التى يستند اليها ، و تلك المبادئ و الاسس تنعكس على عمل الجهاز الادارى من هذه المبادئ توضيح العلاقة بين الفرد و الجماعة، تحديد أهداف المجتمع، و مشاركة الفرد السياسية و بيان الحقوق و الحريات العامة للمواطن و الانسان.

---

1 – د . ابراهيم درويش، النظام السياسي ، الطبعة الرابعة، مصر : دار النهضة العربية، 1973، ص 22 .

والادارة المحلية تعتبر في كل هذه المبادئ الاداة الطبيعية لتنفيذ أهداف النظام السياسي .

إن الانظمة السياسية ليست دائما موحدة المبادئ والاهداف مما يجعل دور الادارة المحلية يتغير تبعا لتغير النظام السياسي ، والجزائر باعتبارها دولة سائرة في طريق النمو عملت منذ الوهلة الاولى للاستقلال على توطيد أركان الدولة وذلك باتباع الخط الاشتراكي ، والعمل على تدعيم الاستقلال الوطني ، واقامة مجتمع متحرر من استغلال الانسان للانسان ، وترقية الانسان وتوفير أسباب تفتح شخصيته وازدهارها(1).

كما أن النظام السياسي في الجزائر يولي أهمية كبيرة للتنمية الوطنية عبر محاورها الثلاثة ، الثورة الصناعية والزراعية والثقافية .

إن مثل هذه الاعمال التي يتطلبها النظام السياسي تلقى على عاتق الجهاز الاداري المنفذ خاصة منه على المستوى المحلي ، ونظرا للاعمال الملقاة على عاتق الادارة المحلية فان القيادة سارعت الى توسيع صلاحيات هذه الوحدات بالقدر الذي يجعلها تتماشى والمتطلبات الجديدة . (2)

إن الميثاق الوطني يعتبر المصدر الايديولوجي والسياسي المعتمد لمؤسسات الحزب والحكومة على جميع المستويات والمرجع الاساسي لاي تأويل في أحكام الدستور(3).

إن طبيعة النظام السياسي تجعل من المجالس الشعبية على مستوى الادارة المحلية المؤسسة القاعدية للنظام السياسي وهي بذلك الاطار الطبيعي الذي يتم فيه التعبير عن الارادة الشعبية . ومن خلاله تنفذ قرارات النظام السياسي على المستوى المحلي .

إن طبيعة النظام السياسي تشكل أحد العوامل الهامة لنجاح الادارة المحلية غير أن هذه الطبيعة تتوقف بدورها الى حد بعيد بطبيعة المنظمات السياسية السائدة في المجتمع .

---

1 ـ جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني ، الجزائر ، 1976 ، ص 27 .

2 ـ قانون رقم 81.02 . المؤرخ في 14 فبراير 1981 المتعلق بتعديل واتمام قانون الولاية . قانون رقم 81.09 . المؤرخ في 14 جويلية 1981 المتعلق بتعديل واتمام قانون البلدية .

3 ـ جبهة التحرير الوطني ، الدستور ، الجزائر ، 1976 مادة : 6 ، 7 .

2 ـ تطور التنظيمات السياسية

من معالم تقدم الوعي السياسي و ترسيخ ايديولوجية النظام السياسي لدى المواطنين، انتماء المواطنين الى التنظيمات السياسية التى تعتبر بمثابة الروافد الحقيقية لتغذية الحزب الحاكم بأحسن العناصر، و اذا قلنا الحزب الحاكم فمعنى ذلك أنه هو الذى يتكفل بالتوجيه و التخطيط على مستوى الدولة سواء كان ذلك في دولة رأسمالية أو في دولة اشتراكية، و يتكفل باعداد القيادات السياسية الذين يتولون مناصب ادارية مرموقة على مستوى الدولة، و في غالب الاحيان يكون القادة الاداريون أعضاء في الحزب الحاكم، و هذا إن دل على شيء فانما يدل على أن القائد الادارى الاعلى هو من صنع المنظمات السياسية و من ثم تؤثر هذه المنظمات بطريقة أو بأخرى على نجاح الادارة المحلية.

بالنظر إلى التجربة الجزائرية نجد أن الحزب كان و لا زال المحرك و الموجه الفعلي لسياسة البلاد، حيث اخذ على عاتقه قيادة الكفاح المسلح (1954 ـ 1962) و بفضل التفاف الجماهير حوله تحقق النصر، سنة 1962 لتبتدى مرحلة جديدة تقتضي تعبئة شاملة لمختلف شرائح المجتمع.

ان الدور الذى يقوم به الجهاز السياسي على أهمية كبيرة مما يتطلب منه تنظيم الفئات الاجتماعية وفق اتحادات مهنية و ذلك لما تقوم به هذه الاتحادات من توعية و تعبئة، و قد سلكت جبهة التحرير الوطني في الجزائر هذا التنظيم حيث اعتمدت المنظمات الجماهرية التالية :

- ـ الاتحاد العام للعمال الجزائريين.
- ـ المنظمة الوطنية للمجاهدين.
- ـ الاتحاد الوطني للشبيبة الجزائرية.
- ـ الاتحاد العام للفلاحين.
- ـ الاتحاد الوطني للنساء الجزائريات.
- ـ اتحاد التجار.
- ـ اتحاد الكتاب.
- ـ اتحاد الحقوقيين.

ان هذه التنظيمات السياسية تعتبر الروافد الحقيقية لتزويد الجهاز السياسي، و من ثم الجهاز الادارى بأكفاء العناصر و انزهها ذلك لان هذه العناصر تعتبر المحرك الاساسي لقوى الشعب حتى كبريات المهام السياسية و الاقتصادية

والاجتماعية والثقافية (1). وزيادة على ما تقدمه التنظيمات السياسية من خدمة للتنمية فانها تعتبر مدرسة للتربية المدنية والانضباط الوطني، وموردا للطاقات النضالية وانتقاء أفضل العناصر (2).

ان التنظيمات السياسية بحكم تواجدها تشارك في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. غير أن هذه المشاركة تبقى متوقفة على نوعية الرجال بهذه التنظيمات. ومن خلال العنصر البشري نجد العلاقة الوطيدة بين الجهاز السياسي والادارى وتأثير الاول على الثاني، فاذا ما نظرنا الى الجهاز السياسي نجده يهتم بالتكوين القيادى، وتوجيه التخطيط، والرقابة المستمرة أما الجهاز الادارى فانه يهتم بتنفيذ مقررات الجهاز السياسي، وعليه بقدر ما يكون الجهاز السياسي وتنظيماته متطورا يكون الجهاز الإدارى لان عمل كل منها متكامل لا متعارض.

ان العوامل السياسية بما تحتويه من طبيعة النظام السياسي والايديولوجية السائدة في المجتمع، وطبيعة المنظمات الجماهيرية تشكل أحد العوامل الهامة في نجاح الادارة المحلية إن اتصفت بالاستقرار والاستمرارية والوضوح والصرامة في التنفيذ. غير أن العوامل السياسية لا تعمل بمفردها في المجتمع بل ثمة عوامل اجتماعية واقتصادية ينبغي مراعاتها.

ثانيا — العوامل الاجتماعية.

كل ادارة محلية تعمل ضمن محيط اجتماعي وثقافي معين يعمل هذا المحيط على اعطاء دفعا قويا للادارة المحلية كما يشكل في نفس الوقت أحد العوائق التي تؤخر انجاز مشاريع الادارة المحلية من هذه العوامل :

— طبيعة السلطة السياسية السائدة في المجتمع.
— العلاقة الجدلية بين الزيادة السكانية والاقتصادية ورفع مستوى الوعي الاجتماعي.

وفيما يلي تحليل هذين العاملين :

1 — طبيعة السلطة السياسية.

لقد ثار الجدل الفقهي حول مصدر السلطة السياسية في المجتمع وما هي

---

1 — جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني 1976. مرجع سابق. ص 62.

2 — " " " " " " " ص 63.

المبررات التي يمكن النظام السياسي أن يرتكز عليها لأجل أن يمارس وظيفته في الاطار الشرعي ، و يحقق بذلك الصالح العام ، أو في اطار تغطية التناقضات الداخلية و العمل لحساب الطبقة المسيطرة في المجتمع اقتصاديا و سياسيا .

ان هذين التصورين قائمان في الفكر المعاصر ، و تواجدا على مر العصور وحتى عصرنا نجد ثمة نظاما ديمقراطية ، و اخرى تسلطية ، و لكل منها أسلوبه في ممارسة السلطة السياسية و انعكاساته على وضع الادارة المحلية .

أ ــ السلطــة الــديكتاتــوريــة

النظم الديكتاتورية قديمة و لا تزال بقاياها الى يومنا هذا تحت أسماء و تبريرات متباينة .

فلقد استعملت الجماعة الاولى ظاهرة القرابة أساسا لوجود السلطة ، و تبرير شرعية الحكم في المجتمع (1) . و كان ذلك بناء على أن رئيس القبيلة جاء نتيجة لتطور عائلي ، و أنه يتصرف كالاب مع أبنائه ، في مجتمعه كأنما هو أب لاسرة موسعة ، و لكي يحفظ الامن و السكينة في المجتمع ، و يحقق العدالة على الشعب أن يطيعه ، و يتصرف هو بمفرده دون أن يكون ثمة ادنى حق تمارسه الاقاليم . و يلتقي مع هذا الاسلوب المركزي في التسيير الاسلوب التيوقراطي الذى يعتبر أن مصدر السلطة يرجع الى قوة غيبية تختار الحاكم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (2) . و ما على الافراد الا الطاعة و الخضوع ، ان هذا الاسلوب مثل سابقه يعمل على تركيز السلطة و لا يعطي أى فرصة للاقاليم لادارة شؤونهم بنفسهم .

و لئن كانت النظرية الابوية أو الحق الالهي قد انتهى وقتها فان مركزية السلطة لا زالت تظهر تحت أسماء و تبريرات مختلفة ، تارة فكرة الانقاذ الوطني من قبضة الاستعمار ، و تارة تحت شعار تحرير البلاد من الطبقة المستغلة ، و تارة بدافعية الظروف الاجتماعية و الاقتصادية المتدنية . . . . . الخ

ان هذه التبريرات تظهر لتعطي الصبغة الشرعية لنظام الحكم لكنها تخفي من ورائها مركزية شديدة تعيق سير وحدات الادارة المحلية أو تقضي عليها تماما . ذلك لان نظام السلطة الديكتاتورية يكون فيه الهيكل الاجتماعي جامدا تتحكم فيه

---

1 ــ محي الدين صابر ، الحكم المحلي و تنمية المجتمع في البلدان النامية ، مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ، 1963 ، ص 13 .

2 ــ محسن خليل ، النظم السياسية و القانون الدستوري ، الطبعة الثانية ، مصر : دار المعارف ، الاسكندرية ، 1971 ، ص 35 .

المستويات الادارية العليا بطريقة لا تقبل المناقشة وإبداء الرأى (1). وفي مثل هذه الظروف ينتشر الخوف من السلطة ويؤدى الى التهرب من تحمل المسؤولية على المستوى القاعدى، ولا شك أن مثل هذه الاوضاع لا تساعد على نجاح الادارة المحلية الامر الذى يحتم على السلطات التحكمية أن تعمل على كسب شرعية الحكم بواسطة الاختيار وبث روح الديمقراطية في الوسط الاجتماعي وأن تعتبر المسؤوليات تكليفا لا تشريفا حتى تضمن لنفسها البقاء والاستمرارية. فان كان هذا وضع الادارة المحلية ضمن سلطة تحكمية فما هو وضعها ضمن السلطة الديمقراطية ؟.

ب ـ السلطة الديمقراطية

يوصف نظام السلطة بأنه ديمقراطي اذا كان قائما على نظام الانتخاب ويحقق حكم الشعب بنفسه، ومن الصفات التى يتصف بها النظام الدمقراطي ما يلي :

- المرونة والديناميكية في التسيير الامر الذى يساعد على استجابة هياكل الدولة للمتغيرات المستجدة من حين لآخر.

- الوضوح والدقة بحيث، نجد أنه في النظام الديمقراطي كل الذي تقوم به السلطة يكون المواطنون على علم به، ومثل هذه الخاصية تساعد الادارة المحلية على أداء عملها في الوقت المحدد له، والمقصود بالوضوح أن الادارة الديمقراطية لا تخفي شيئا عن مواطنيها مما يشعر هؤلاء المواطنون بأنهم جزء لا يتجزأ من ادارتهم المحلية. مما يجعل كل واحد يعمل على قدره لتوفير المحيط المناسب لعمل الادارة المحلية.

- من صفات النظام الديمقراطي اعتبار الادارة المحلية قاعة التنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث منها تنطلق الخطة الاقتصادية واليها يعود تنفيذ هذه الخطة.

ان هذه الصفات التى تبدوا أنها مشجعة لتوفير المحيط المناسب لعمل الادارة المحلية. غير أن هذا لا يخلوا من وجود مجموعة من العوائق، تقلل من درجة فعالية النظام الديمقراطي ناتجة أساسا من التطبيق العملي وما أصاب الجهاز الادارى من فساد ادارى وانحراف في الوظيفة العامة من هذه العوائق :

- تفسير القوانين حسب الاهواء وتطبيق ما يناسب المنفذين وترك ما لا يناسبهم.

---

1 ـ أحمد رشيد، مقدمة في الادارة المحلية، مصر : الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1975، ص 49.

- سوء تخصيص الموارد المالية للمشاريع سواء كان ذلك عن قصد أو بدون قصد .

- المحاباة في اختيار العاملين بالادارة المحلية، و تقديم أهل الثقة قبل أهل الخبرة .

- انتشار الوساطة و المحاباة في أداء الجهاز الاداري خدماته الى المواطنين .

- التأثير على الحملات الانتخابية مما يتعذر معه اختيار الرجل المناسب و وضعه في المكان المناسب له .

- استغلال المناصب المنتخبة و المعينة على حد سواء للحصول على تسهيلات خاصة . (1)

ان المتتبع للتطور الاداري في الدول النامية سيجد أن الدول التي خاضعت تجربة التنمية الاقتصادية على النمط الرأسمالي أو الاشتراكي أن ثمة تضخم مفاجئ للجهاز الاداري، و نمت في نفس الوقت فئة جديدة تتطلع الى الاستهلاك الواسع. ان هذا الوضع يلقي باصحاب الدخول المحدودة و موظفوا الادارة في محنة اقتصادية عنيفة مما يوفر الجو المناسب للمصالح الغير المشروعة و انتشار ظاهرة الوساطة و الرشوة. استنادا الى ذلك نجد أن نظام السلطة الديمقراطي يبقى من الناحية الموضوعية شكلي أكثر منه واقعي . و عليه فان فكرة الديمقراطية تتطلب العمل على توفير الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية لافراد المجموعة الوطنية، و خلافا لذلك تبقى الديمقراطية مبدأ شكلي مما تنعكس نتائج أعمال الادارة الديمقراطية على المواطنين بالمعاناة في مجال العمل ، الصحة الاستهلاك، التعليم . . .الخ .

من خلال ما تمتاز به السلطة الديمقراطية عن السلطة الديكتاتورية نجد أن السلطة الديمقراطية التي تعمل على التخفيف من نقائصها هي نظام أقرب الى الواقعية و التي تتناسب و اتساع المنطقة الجغرافية للسكان و التزايد المضطرد . غير أن ذلك لا تكن له أدنى قيمة مالم يتوفر مستوى معين من التكوين العلمي و الثقافي .

2 - علاقة الزيادة السكانية و الاقتصادية برفع مستوى الوعي و التكوين

غالبا ما تشير الدراسات الى العلاقة الجدلية بين النمو السكاني و النمو الاقتصادي، دون الاشارة الى الجانب الفكري و مدى تطور الوعي الاجتماعي في مقابل

---

1 - مجلة (دراسات عربية)، ندوة علمية عن الفساد الاداري و أبعاده المتخلفة، عقدت بمصر من 3 الى 5 مارس 1979 ، مصر : دراسات عربية ، السنة 15، العدد ، 8 1979، ص 103 و ما بعدها .

التطور الاجتماعي، وذلك بالرغم من أهمية الوعي الاجتماعي في الحرص على العمل الذي يعتبر مصدر كل قوى اقتصادية كانت أو اجتماعية، والادارة المحلية لا تخرج عن هذا الاطار بحيث أن الوعي الاجتماعي يساعدها على احترام القوانين و التعليمات و يوفر المحيط المناسب للعمل.

إن الوعي الاجتماعي لا يأتي من الفراغ بل من التعليم و التكوين اللذين يشكلان مصدرين هامين لرفع المستوى الثقافي و ايجاد الاطارات القادرة على العمل التي لا بد منها لسير وحدات الادارة المحلية غير أن حل مشكل الاطر الماهرة في البلاد المتخلفة اليوم لا يمكن أن يتم عن طريق عفوي بطيء كما حصل في الماضي، بل أن نقص الاطر الماهرة تشكل أحد الحواجز الاساسية في وجه التقدم الاقتصادى (1).
و الحل لمثل هذه الحواجز يرتكز على توسيع مجال التكوين و رفع مستوى الوعي الاجتماعي تبعا لتطور النمو الديمقراطي و ما يرافقه من تطور الحاجيات الاجتماعية للسكان مثل : الصحة، التعليم ... الخ.

فالتعليم يوسع من التثقيف الجماهيرى، و يسمح بتفهم الشعب لقضايا التنمية و يساعد في نفس الوقت الادارة المحلية على انجاز مشاريعها.

و لئن كان التعليم أساس التنمية الادارية ثم التنمية الاقتصادية، فان الجزائر أخذت على عاتقها الاهتمام بالجانب الثقافي طبقا للزيادة المحققة في عدد السكان.

و لقد عرفت الفترة الرابطة بين 1967، 1973 زيادة سكانية قدرها خمسة ملايين، أى بمعدل قدره 3,5 % سنويا (2)، و هذه الزيادة تفرض ضغوطا في مجال الشغل و الصحة، و تحسين مستوى المعيشة، و يزداد الموقف تعقيدا أمام انخفاض الوعي الاجتماعي و ارتفاع الهجرة من الريف الى المدينة.

ان الزيادة المعتبرة في مجال التعليم تعمل على توفير محيط اجتماعي مثقف واعي بمصالحه المحلية غير أن هذا التطور لا يعكس دائما قضية نوع التكوين و مستوى التقدم العلمي و التقني و هذا ما يلفت الانتباه الى الناحية النوعية في المدارس التعليمية و التكوينية...

---

1 — م. فالكو وسكي، وجهة نظر ماركسية حول مشكلات تنمية العالم الثالث، ترجمة د. كمالي غالي، الطبعة الاولى، بيروت : دار الحقيقة للطباعة و النشر، 1971، ص: 31.

2 — وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، ملخص العشرية 1967، 1973، الجزائر، ماى 1980، ص 12.

ان رفع المستوى الثقافي و الوعي الاجتماعي يعتبرا من المؤشرات الهامة لتهيئة الظروف المناسبة لنجاح الادارة المحلية، و على العكس من ذلك ينتشر الجهل و التعصب مما يتسبب في ضياع الطاقات المحلية.

إن دراسة العلاقة بين زيادة عدد السكان و تطور مستوى الوعي الاجتماعي أمر ضروري للمحافظة على المجتمع، و عليه فان العوامل الاجتماعية السياسية و الايديولوجية و مستوى الوعي تشكل أهم المحاور الاجتماعية لتوفير الشروط المناسبة لنجاح الادارة المحلية. غير أن توفير العوامل الاجتماعية وحدها لا تكفي لاتمام عوامل نجاح الادارة المحلية فما هو تأثير العوامل الاقتصادية اذن ؟

ثالثا : العوامل الاقتصادية

تشكل العوامل الاقتصادية الى جوار العوامل السياسية و الاجتماعية العمود الفقرى في حياة الادارة المحلية. و ذلك انطلاقا من الدور الذى تقوم به في علاقاتها مع المواطنين، فهي تقوم بتلبية احتياجات المواطنين المتزايدة في مجال : الصحة السكن ، الامن، التموين، المياه الصالحة للشرب، النظافة و الطرق ... الخ .

إن مجالات عمل الادارة المحلية واسعة جدا اذا ما قيست بمداخيل هذه الادارة، و ان القانون منح الشخصية المعنوية لوحدات الادارة المحلية على أساس يمكنها من التمتع بالحقوق و تحمل الواجبات و حريتها في التصرف في ماليتها . و المشكل الاقتصادى المطروح على المستوى المحلي هو عدم وجود موارد مالية كافية في مقابل ضعف وحدات الادارة في مجال تكوين موارد جديدة الامر الذى يقتضي توفير عوامل اقتصادية تعمل على مساعدة الادارة لتحقيق ما اسند اليها .

1 — موارد الادارة المحلية

ان مشكلة الادارة المحلية ليست دائما في القانون بل الجانب الاقتصادى يفرض وجوده كحقيقة تعيشها الادارة المحلية، و الادارة المحلية تكون قوية بما لديها من قاعدة اقتصادية قوية، و هذه القاعدة لا تتكون الا بوجود موارد اقتصادية غزيرة و قد جمعت المادة (259) من قانون البلدية مداخيل البلدية في سبعة (07) مداخيل يمكن توضيحها حسبما يلي .(1)

---

1 — أمر رقم 67 . 24 ، المؤرخ في 16 يناير 1967 المتضمن قانون البلدية المعدل و المتمم، مادة 259 .

الضرائب و الرسوم

تعتبر الضرائب أهم الموارد للادارة المحلية، و هي محددة بقوانين وطنية تجعل الضريبة على المستوى الوطني تخضع لنفس الشروط و القواعد و هذه الوضعية من جهة تحقق العدالة في جباية الاموال على المستوى الوطني، و من جهة ثانية تضيق من حرية الادارة المحلية في توسيع الضريبة و عليه فان الضريبة وحدها لا تشكل الا موردا من جملة من الموارد، و مع ذلك فان ما يزيد عن 30 % من البلديات تعتبر الضرائب فيها المورد الاول . أما الرسوم التى تجنيها وحدات الادارة المحلية نظير خدمات تقدمها هذه الادارة فانها لا تكاد تذكر نتيجة ضعف خدمات الادارة المحلية و نتيجة أن الضرائب و الرسوم لا تكفي لتغطية نفقات الادارة المحلية مما يجعلها تلجأ الى أسلوب التمويل بواسطة القروض .

القروض

الواقع أن البلدية لا تلجأ الى القروض الا في حالة النقصان الحاصل في مبلغ الضرائب المباشرة المحلية المقيدة في الجداول بالنسبة لمبلغ التقديرات الخاصة بهذه الضرائب (1). ان الصندوق البلدى للضمان و التضامن يعتبر الجهة الطبيعية التى ترجع اليها وحدات الادارة المحلية لتسديد نقصها .

و ان القروض المأذون بها و الاعانات و مبالغ المساعدات، و منتوج الاموال غير العادية و الهبات و الوصايا و جميع المداخيل الوقتية و القرضية تعتبر وسيلة تمويل اقتصادية هامة على شرط أن توجه الادارة المحلية هذه المداخيل القرضية الى النفقات التى تؤسس قاعدة اقتصادية فتعتبر من جهة مصدر دخل اقتصادى يحقق وفورات اقتصادية قوية للادارة المحلية، و من جهة ثانية ايجاد مناصب شغل لليد العاملة محليا مما تعود في النهاية هذه المداخيل القرضية بالفائدة على وحدات الادارة المحلية. أما ان صرفت هذه الاموال في مجالات غير منتجة فانها تصبح عبئا على الادارة المحلية و من ثم تقع هذه الاخيرة في مسألة المديونية التى تمتص بتوالي الايام كل فائض اقتصادى تحققه المشاريع المحلية. و عليه فان القروض و المداخيل القرضية يمكن أن تكون عامل قوة لوحدات الادارة المحلية كما يمكن أن تكون عامل ضعف تبعا لكيفية و أوجه استغلال هذه الموارد .

---

1 ـ أمر رقم 67 . 24 . مرجع سابق، مادة 267 .

الاثمان التي تقدم نظير خدمات

ان الادارة المحلية بحكم موقعها وقربها من المواطنين فهي اقدر على أن تؤسس مصالح تقدم خدمات للمواطنين مقابل اثمان يقدمها المواطنون لادارتهم من هذه المصالح :

- مصلحة توريد المياه الصالحة للشرب.
- مصلحة السكن.
- مصلحة النقل العمومي.
- مصلحة الاشغال العامة.

والممارس فعلا أن هذه المصالح هي ذات صبغة وطنية أو صبغة جهوية وفي كيلا الحالتين فان اثمان هذه المصالح لا تستفيد منها الادارة المحلية انما المستفيد هو الادارة المباشرة، ومثل هذا الوضع يجعل الادارة المحلية فارغة من المحتوى الاقتصادي، وأن حاجة المواطنين تقضي بواسطة مؤسسات غير الادارة المحلية مما يجعل ثمة انفصام كبير بين المواطنين والادارة المحلية.

إن ادارة المصالح السابقة، الى جوار باقي الخدمات الممكن تقديمها على مستوى البلدية، بواسطة الادارة المحلية يكسبها قوة ومحتوى اقتصادي يمكنها من تخطيط وانجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية بكيفية ونوعية جيدة. غير أن ادارة مثل هذه المصالح فيه جوانب اجتماعية وانسانية مما يصعب معه وضع أثمان تفوق مقدار الخدمات المقدمة مما يتعذر معه تكوين فائض اقتصادي تستثمره الادارة المحلية.

ان القاعدة التي يمكن اتباعها في مثل هذه الوضعية هي قاعدة لا ضرر ولا ضرار. لتتمكن بعدئذ وحدات الادارة المحلية من ايجاد موارد اقتصادية تعطيها دفعا وقوة في مجال تقديم الخدمات.

الاعانات

من بين موارد الادارة المحلية الاعانات التي تقدم لها من قبل الحكومة والجماعات والمؤسسات العمومية طبقا لمبادئ وأهداف سياسية معينة كالحالات التي تكون فيها وحدات الادارة المحلية مشلولة ماليا، وقد عرفت وحدات الادارة المحلية هذه الحالة بعد الاستقلال مباشرة بالنسبة للاغلبية الساحقة من بلديات الوطن، وبعد التنظيم الاداري الجديد في سنة 1984 الذى ترتب عنه انشاء بلديات وولايات جديدة.

وكالحالة التي يطبق فيها مبدأ التوازن الجهوي الذي يعمل على التقارب بين المناطق من جهة والمدن والارياف من جهة ثانية. إن الدولة المعاصرة تلجأ الى هذا النوع من الاعانة بهدف تحقيق النمو المتوازن والعمل على التقارب في مستوى المعيشة بين سكان المدينة والريف.

إن الاعانات المادية لها أهمية كبيرة في ثبات ميزانية الادارة المحلية لكنها تكسب هذه الادارة نوعا من التراخي في العمل وطلب المزيد من الدعم المادى من جهة، ومن جهة ثانية توقع وحدات الادارة المحلية في تبعية دائمة لمن يقدم هذه الاعانة وفي مثل هذه الحالة يكون التصرف على حساب حرية واستقلال الادارة المحلية. وفي كيلا الحالتين لا يستقيم حال الادارة المحلية ما لم تعتمد على نفسها في ايجاد موارد اقتصادية تمكنها من ادارة المصالح المحلية بكفاءة عالية وهذا لن يتم ما لم تعمل الادارة المحلية على استثمار الموارد المحلية استثمارا عقلانيا.

2 ـ العمل على توفير موارد جديدة

بما أن البلدية ذات شخصية معنوية اقليمية، فان وظيفتها تتسع الى مختلف مجالات الحياة الاقتصادية الممارسة محليا وهذا ما يفتح الباب واسعا أمام تدخل الادارة المحلية لايجاد موارد اقتصادية جديدة الى جوار الموارد المقررة في المادة 259 من قانون البلدية الجزائري.

إن حياة البلدية الاقتصادية تتنوع تبعا لموقعها الجغرافي و لاهميتها الاجتماعية والاقتصادية، وهذا يتطلب من وحدات الادارة المحلية قبل انشاء موارد جديدة مراعاة الظروف المحلية للبلدية. غير أنه مع ذلك ثمة طبائع مشتركة لوحدات الادارة المحلية في الجزائر. في المجال الفلاحي والصناعي والخدمات.

في المجال الفلاحي

انطلاقا من الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدى في المجال الفلاحي أن يعمل على تأسيس تعاونيات خاصة بالانتاج والتسويق في مجال الخضر والفواكه، تربية المواشي، الدواجن والنحل (1) من خلال هذه التعاونيات تعمل البلدية على استثمار القطاع الفلاحي، وتوجيهه على الاقل نحو الاكتفاء الذاتي على المستوى المحلي.

---

1 ـ أمر رقم 67. 24. المؤرخ في 18 يناير 1967، مرجع سابق، مادة 140.

غير أن الشيء الملاحظ هو أن وحدات الادارة المحلية في المجال الفلاحي تترك الامر الى المنتجين العوام والخواص وتكتفي بالتوجيه دون أن تمتد يدها للمزاحمة في الانتاج والتسويق لتحقق فائضا اقتصاديا يكون دعما قويا لموارد البلدية.

في المجال الصناعي

من الادوات الهامة التي تعمل على توفير حالية مالية جيدة للادارة المحلية العامل الصناعي الذي يتسع مجاله الى أكثر من نشاط، ولقد خول القانون للادارة المحلية بامكانها أن تنشيء مؤسسة أو أكثر بهدف الصناعة التقليدية أو التحويلية أو التركيبية (1) حسب مقدرة هذه الادارة المالية والموارد المتاحة لها.

ان الصناعة المطلوب قيامها على مستوى وحدات الادارة هي الصناعة الخفيفة القليلة التكاليف السريعة الانتاج الواسعة الارباح. والادارة المحلية في هذا النوع من الصناعة لا تقل استعدادا عن القطاع الخاص الذي نراه ينشط ويستثمر أمواله في الصناعة هنا وهناك، والشيء المطلوب للادارة في مثل هذه الحالة هو الارادة والنية الحسنة.

ان استثمار البلدية أموالها في المجال الصناعي هو من قبيل رفع مستوى البلدي الاقتصادي، ومن ثم تغلبها على عامل التمويل. ولو لم تستطع البلدية استغلال القطاع الصناعي فان أمامها مجالا واسعا هو مجال الخدمات.

في مجال الخدمات :

ان الخدمات أصبحت صناعة العصر، وموردا اقتصاديا يعود بارباح طائلة على صاحبه في القطاع العام أو في القطاع الخاص، ومجال الخدمات واسع جدا فهو يشمل التخزين، التموين، التوزيع، النقل، التجارة، الاشغال العامة، والسياحة (2).

ان الدور الذي يلعبه قطاع الخدمات هام جدا في تكوين فائض اقتصادى وأن المحقق في فائدة قطاع الخدمات ليلتمس ذلك فقط من وجود محل تجارى تابع للبلدية، والارباح التي يجلبها هذا المحل. غير أن الامر ينبغي أن لا يترك دون

---

1 ــ أمر رقم 67 . 24 . المؤرخ في 18 يناير 1967، مرجع سابق، مادة 142.

2 ــ " " " " " " " " ، المواد من 144 الى 153.

تقييم و متابعة، والشيء الذى نشير اليه في هذا الصدد هو مدى تأثير القطاع الخاص من مثل هذه الانواع من التجارة، وسواء كان التأثير نتيجة منافسة مشروعة أو غير مشروعة فان الفائدة تتوقف على السرعة في الاداء والمضاربة.

اما بمصير هذا النوع من التجارة يلحق ولا مجال بباقي مؤسسات الخدمات التي يمكن أن تنشأ على المستوى المحلي .

ان العمل على ايجاد موارد اقتصادية جديدة هو الذى يوفر لها عامل القوة والاستقرار و يحقق استقلالية هذه الوحدات في ادارة شؤونها بنفسها، وحتى يمكن الوصول الى مثل هذه الحالة فإن على الادارة الوصية أن تعمل على توفير جو المنافسة بين وحدات الادارة المحلية و تشجيع المجد فيها ليحتذى به مستقبلا.

مما سبق يتضح لنا أن المقصود بالعوامل الاقتصادية هو العمل على استغلال موارد الادارة المحلية المقررة قانونا أحسن استغلال ومن ثم البحث عن موارد اضافية لكسب الادارة المحلية قوة تمكنها من التغلب على المطالب المزايدة للمواطنين و تكون بالفعل الادارة المحلية أداة للتنمية.

من خلال تحليلنا للعوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية يتضح لنا بأن الادارة المحلية لا تحكمها فقط ضوابط علمية و قانونية و تحتاج الى توفير المحيط السياسي وما يحتويه من طبيعة النظام السياسي، وايديولوجية النظام، والى توفير المحيط الاجتماعي وما يتضمنه من طبيعة السلطة السياسية والعلاقة بين الزيادة السكانية والاقتصادية وبين رفع المستوى الثقافي والوعي الاجتماعي، والى توفير العوامل الاقتصادية التى تعتبر المحرك الرئيسي لكل المشاريع على المستوى المحلي .

ان طبيعة العوامل السياسية والاجتماعية والاقتصادية تفرض وجودها بحكم الواقع على الادارة المحلية و تشكل في النهاية عامل قوة ان أحسن استخدامها و عامل ضعف ان أسيء.

ان توفير الضوابط العلمية و عوامل نجاح الادارة المحلية هي التى تؤدي الى وجود تنظيم ادارى محلي قوى لكن نتائجه تبقى متوقفة على الاطار البشرى الذى يندمج ضمن الوسائل المادية والضوابط القانونية والمحيط الاجتماعي والاقتصادى ليعطي نموذجا معينا من نماذج الادارة المحلية تبعا لمدى توفير الشروط الموضوعية والشكلية لنجاح عمل الادارة المحلية.

المبحث الرابع
نماذج من تجارب الادارة المحلية

الادارة المحلية بالمفهوم الواسع وجدت منذ أن وجد الانسان، وحكم القبيلة والمدينة ما هو الا صورة من صور الادارة الذاتية التي ما انفكت تتطور و تنتظم لتشكل في النهاية تجمعا أكبر تحكمه قواعد قانونية في اطار منظم هو الدولة، و اللامركزية ما هي الا أسلوب الادارى جديد ظهر منذ أواخر القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين و تعتمد اللامركزية الادارية على كيان الدولة و طبيعة النظام الساسي و الايديولوجي السائد في البلاد . ففي الانظمة الديمقراطية تعتبر اللامركزية أسلوبا و مبدأ أساسيا للتنظيم الادارى في البلاد، و على العكس من ذلك نجد الانظمة الديكتاتورية تعتمد على تمركز السلطة في يد هيئة سياسية واحدة، وكيلا النظامين — المركزى واللامركزى — ساد في وقت معين وفي مكان معين و لا زال الى اليوم. غير أن أسلوب التوفيق بين مركزية الادارة و لامركزيتها هو الذى يضفي طابعا خاصا على هذا النظام أو ذاك و يجعله نظاما متجاوبا مع النظام الاجتماعي و الاقتصادى أو لا يتجاوب معه .

ان وضع الدولة للتنظيم الادارى في البلاد يقتضي منها التبصر و مدى امكانية الاستفادة من تجارب دول سبقت الى الميدان العملي، و التنظيم الادارى في الجزائر لم يغفل هذه الحقيقة العلمية، و استفاد من التجربة الفرنسية و التجربة اليوغسلافية. غير أن اختلاف الظروف الاقتصادية و الاجتماعية في الجزائر قد أضفى طابعا جديدا على تنظيم المجموعات المحلية يعكس مدى طموح نظام الادارة المحلية في الجزائر و توسيع وحداتها المحلية مع المحافظة على التنظيم الوحدوى الاصيل لهذه الوحدات.

تأسيسا على ذلك و نظرا لاهمية الاستفادة من التجارب التاريخية نتعرض لوضع الادارة المحلية في التنظيم اليوغسلافي ثم نتعرض للتنظيم الفرنسي و قد بدأنا بالتنظيم اليوغسلافي قبل التنظيم الفرنسي لا لتأثير النظامين الاكثر على التنظيم الجزائرى انما ترك التنظيم الفرنسي الى الاخير لاهميته بالنسبة لوحدات الادارة المحلية في الجزائر، و لاجل ربط خصائص التنظيم الفرنسي مع ما تتضمنه الادارة المحلية الجزائرية من خصائص من جهة، و من جهة ثانية أن هناك علاقة قوية بين تنظيم الادارة المحلية الفرنسي و بين ما كان سائدا في الجزائر قبل الاستقلال، و هذا ما يتطلب منا اعطاء عرض سريع لوضع الادارة المحلية قبل استقلال، آخذين بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية التى شكلت المنطلقات الاساسية لنظام المجموعات المحلية بعد الاستقلال و فيما يلي موجزا لنظام الادارة المحلية اليوغسلافية و الفرنسية. و وحدات الادارة المحلية المعمول بها في الجزائر قبل الاستقلال .

أولا — الادارة المحلية اليوغسلافية

اختارت يوغسلافيا الاسلوب الاشتراكي لتنمية البلاد منذ نشأتها في 29 نوفمبر 1945، وقد تميز النظام الاداري في السنوات الاولى من التطبيق الاشتراكي بالمركزية على غرار الدول الاشتراكية، لتنفيذ الخطة الاقتصادية الشاملة من ناحية، و تثبيت دعائم الدولة من ناحية أخرى، غير أن المركزية الشديدة قد اتضحت عيوبها، و أصبحت عائقا أمام تحقيق مبدأ سيادة الشعب، و لايجاد نظام يخفف من حدة التمركز الاداري سن قانون (1952) المتعلق بتنظيم الجمعيات الشعبية على مستوى البلدية و المنطقة و هذا ما أكده دستور (1953) حيث اعتبر أن البلديات و المناطق هما قاعدة التنظيم السياسي و الاجتماعي في الدولة، وبالفعل لقد أولت يوغسلافيا عناية خاصة لوحدات الادارة المحلية و أقرت لها مبدأين هامين هما :

— مبدأ الملكية الجماعية لوسائل الانتاج و التسيير الجماعي لها .
— الحرص على تطبيق مبدأ الديمقراطية و جعل سكان البلديات أكثر استقلالا في ادارة شؤونهم بنفسهم .

إن تطبيق هذه المبادىء انعكس في المجال العملي و أضفى طابعا خاصا لوحدات الادارة المحلية اليوغسلافية أهم هذه المميزات ما يلي :

1 — تقليص عدد وحدات الادارة المحلية،

مما لا شك فيه أن الناحية العددية تؤثر على سير الوحدات المحلية و ذلك لما يتطلبه الاشراف من توسيع الامكانيات المادية و البشرية، ومحل لذلك و تخفيف العبء على ميزانية الدولة لجأت يوغسلافيا إلى العمل على التخفيض من العدد الهائل لوحدات الادارة المحلية، و قد أسفر هذا الاجراء عن النتائج التالية :

من الناحية النوعية استفادت من اجراء التخفيض من إنقاذ بلديات كثيرة مشلولة الحركة ماديا و بشريا من الركود و عدم قيامها بالدور المنوط بها .

من الناحية الكمية نجد عدد البلديات انخفض من (11500 بلدية) سنة 1946 . الى (501 بلدية) سنة 1967 (1).

---

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 173 .

ان التناقص الملحوظ في عدد وحدات الادارة المحلية اليوغسلافية يهدف الى تمكين هذه الوحدات من الوسائل المادية و البشرية اللازمة للقيام بوظيفتها ، و مما يزيد من تمكين هذه الوحدات هو وضع نظام قانوني مضبوط يسمح للشعب بممارسة حقه بشكل كامل . و هذا ما يتضح من خلال توسيع وظيفة وحدات الادارة المحلية و مقدار مشاركة الشعب في التسيير .

2 — توسيع صلاحيات الادارة المحلية

لقد أولى الدستور اليوغسلافي لسنة (1963) عناية خاصة للمناطق و البلديات من حيث توسيع اختصاصهما ، و تأخذ يوغسلافيا كقاعدة عامة بأسلوب تحديد صلاحيات الادارة المركزية و ما عداه يبقى من اختصاص الادارة المحلية ، و هذا الاسلوب يسمح مع مرور الايام بتوسيع مجال اختصاص البلديات و المناطق الى جواز الاستقلال الذاتي للمجموعات الاتحادية ، و على العموم يمكن اجمال وظيفة المنطقة و البلدية على النحو التالي :

المنطقة : في النظام اليوغسلافي تقابلها الولاية في التنظيم الجزائري ، و تقودها جمعية شعبية مكونة بطريقة مزدوجة ، أي من المواطنين الذين بلغوا (18) سنة و من أعضاء يمثلون البلديات الواقعة في حدود المنطقة و ذلك توسيعا للتطبيق الديمقراطي و التسيير الجماعي ، و بفضل موقع المنطقة الادارى و السياسي فانها أقدر على معرفة القضايا الاقتصادية و الاجتماعية للمواطنين ، و بشكل عام تقوم المنطقة بالاعمال التالية :

- القيام بدور المنسق بين البلديات التى ضمن حدودها الاقليمية .
- تمثيل الجمهورية الاتحادية التى تنتمي اليها المنطقة بشكل خاص و الدولة الاتحادية اليوغسلافيا بشكل عام .
- امكانية انشاء مرافق محليا و ادارتها وفق نظام التسيير الذاتي .
- الاشراف على مرفق التعليم من التعليم الابتدائي حتى التعليم العالي .
- اصدار النصوص التنظيمية المبينة لحقوق و واجبات الهيآت التابعة للمنطقة و علاقة هذه الهيآت مع بعضها البعض .
- ممارسة نظام الوصايا على البلديات و تقديم النصح لها (1) .

---

(1) عادل محمود حمدى ، الاتجاهات المعاصرة في نظام الادارة المحلية ، الطبعة الاولى . بيروت : دار الفكر العربي ، ص 569 .

ومما تجدر الاشارة اليه هو أن اختصاصات الجمعية الشعبية على مستوى المنطقة غير محددة على سبيل الحصر بل أن ما يترك خارج اختصاص الجمعية الشعبية على مستوى الجمهورية الداخلة في الاتحاد يبقى حكر الادارة المنطقة باعتبارها الاطار التنظيمي لاستعمال قوى الانتاج فوق حدودها الاقليمية.

البلديـــة

تشكل البلدية في النظام اليوغسلافي حلقة وصل بين المواطن والسلطة العليا في البلاد، وهي بذلك تعتبر الاطار الذى تنصب فيه جميع رغبات المواطنين، وبما أن رغبات المواطنين واسعة وتطبيقا لمبدأ الممارسة الديمقراطية، فان اختصاصات البلدية لم تتحدد على سبيل الحصر مما جعل الجمعيات الشعبية، المزدوجة التكوين، تتولى جميع الخدمات المحلية وتقدمها الى المواطنين، كما تشرف على سير نشاط المرافق الوطنية ومختلف المنظمات الاجتماعية، ولا يستثنى من اختصاص البلدية الا مرفق الدفاع الوطني والجمارك اللذين يبقيا من اختصاص دولة الاتحد (1)

ونظرا لاتساع وظيفة البلدية في النظام اليوغسلافي فان الجمعيات الشعبية لها السلطة الكاملة في اللوائح التنظيمية التى تمكنها من أداء أعمالها ضمن القوانين المحددة لوظيفتها، ومما تسمح به القوانين وضع الخطة الاقتصادية والاجتماعية والميزانية السنوية التى لا تخضع لرقابة السلطة المركزية (2).

إن الحرية الاقتصادية للبلدية اليوغسلافية تتطلب منها العمل على تحقيق الاكتفاء الذاتي لمواطنيها وأن تعمل على إيجاد الموارد اللازمة لسد نفقات البلدية وهذا أمر يتطلب تنظيم وتخطيط محكمين.

استنادا الى ما سبق نجد أن وظيفة الادارة المحلية في النظام اليوغسلافي ستزيد اتساعا مع مرور الايام لسببين هما :

- طبيعة الدولة الاشتراكية المتدخلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.
- أسلوب تحديد الاختصاص الذى يعتمد على تحديد اختصاص الادارة المركزية وما عداه يبقى من اختصاص الادارة المحلية.

---

1 — عادل محمود حمدى، مرجع سابق، ص 561.

2 — حسين مصطفى حسين، الادارة المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1980، ص 118.

وهذا الاتساع ينعكس على مدى حرية الادارة المحلية وتوجهها نحو الحكم الذاتي واستقلالية أوسع لوحدات الادارة المحلية.

3 – مشاركة الشعب والعمال

لقد حرص المشرع اليوغسلافي على تقرير أن الادارة المحلية على مستوى البلدية والمنطقة تشكل القاعدة الاساسية للتنظيم السياسي والاجتماعي في البلاد، ولقد أولى التنظيم اليوغسلافي أهمية في تشكيل هيئات وحدات الادارة المحلية واعتبارها صورة حية من صور الديمقراطية النيابية وتظهر هذه الصورة من خلال تشكيل الجمعيات الشعبية حيث نجدها تتكون من مجلسين، المجلس البلدى يمثل المواطنين والمجلس العمالي يمثل المنتجين، وسواء كانت تلك الجمعية على مستوى البلدية أو المنطقة.

ان الجمعية الشعبية – على مستوى البلدية والمنطقة – تعتبر الهيئة العليا التى تمثل الدولة والمواطنين. فيما يتعلق بتنفيذ الاوامر واتخاذ الاجراءات اللازمة لاى قضية تطرح ضمن حدودها الادارية.

ان التكوين المشار اليه يعطى مجالا واسعا للمنتخبين من خلال اختيار المجلسين الذى يحقق سلطة العمال. ولقد تنبه النظام اليوغسلافي في هذا الخصوص الى قضية احتكار السلطة وأكد على أنه لا يمكن في الجمعيات الشعبية أو هيآتها التنفيذية مرتين متتاليتين من نفس الاشخاص بل توسيعا لمبدأ الديمقراطية اقر النظام اليوغسلافي أسلوب التناوب في الاشراف على هيآت الادارة المحلية. وهذا ما يفسر مدى المشاركة الواسعة للشعب والعمال في تسيير وحدات الادارة المحلية.

من خلال وظيفة الادارة المحلية اليوغسلافيا وأسلوب تكوين يتضح وضع الادارة المحلية وكأنها وحدات مستقلة الا أن الواقع العملي يؤكد على أن نظام الوصايا عل على ربط هذه الوحدات بالادارة المركزية من جانب، وجعلها تسيير في اطار موحد على مستوى الاتحادية من جانب ثاني. فما هي أوجه الرقابة على الادارة المحلية اليوغسلافية ؟

4 – الرقابة على وحدات الادارة المحلية اليوغسلافية

ان منح استقلالية واسعة لوحدات الادارة المحلية اليوغسلافية يعكس مدى تحمل هذه الوحدات المسئولية الملقاة على عاتقها. وهي في ذلك لا تشكل جزءا منفصلا عن التنظيم الادارى في الدولة، بل أن هناك رابطة الرقابة التى تهدف الى حماية الدولة من التفكك والى حماية الملكية الجماعية. وما يترتب عليهما من حماية المصلحة العامة من الذوبان.

ان الرقابة في النظام اليوغسلافي تأخذ جميع أشكال الرقابة منها الرقابة السياسية، و الرقابة الشعبية و الرقابة الادارية.

فمن حيث الرقابة السياسية نجد الجمعيات الشعبية العليا تراقب الدنيا على مدى صحة مشروعية أعمالها أو عدم صحتها حيث ترفع دعوى الابطال الى المحكمة الدستورية، و في حالة امتناع وحدات الادارة المحلية عن تنفيذ أوامر السلطة الاتحادية فان الجمعيات الشعبية العليا تحل محل الدنيا (1). كما نجد التنظيمات السياسية و على رأسها الحزب القائد ، رابطة الشيوعيين اليوغسلاف تقوم بالرقابة السياسية من حيث اختيار القادة و مدى التزامهم بالنهج الايديولوجي و تقييم مجهودات الادارة المحلية من أجل توجيهها و تحسين مستوى أدائها .

أما الرقابة الشعبية فتنطلق من المبدأ القائل بأن المنتخبين يسألون أمام ناخبيهم، و تطبيق هذا المبدأ يعتمد على مدى الوعي السياسي و قدرة الحزب و المنظمات التابعة له وكي يتمكن أفراد الشعب من الطعن في قرارات الادارة المحلية يتطلب منهم المشاركة و المتابعة المستمرة لاعمال وحدات الادارة المحلية.

أما الرقابة الادارية فهي تمارس ضمن إطار الهيكل الرأسي للادارة و تصب على مدى مشروعية أعمال وحدات الادارة المحلية أو عدم مشروعيتها . لتسد بعد ذلك الادارة العليا التوجيه و المتابعة، و يزداد تدخل الادارات العليا على الدنيا في حالات منح القروض أو تقديم الاعانات و ذلك كله بهدف تحسين مستوى آداء وحدات الادارة المحلية في اطار منظم و بكيفية ديمقراطية.

مما سبق تتضح لنا طبيعة النظام اليوغسلافي ما له وما عليه والاهداف الطموحة التي ترمي الى توسيع صلاحيات وحدات الادارة المحلية، في اطار ديمقراطي و نظام يكفل تملك الدولة لوسائل الانتاج ، و يحقق سيادة الطبقة العاملة، و يقضي على البيروقراطية و يحل محلها الادارة الذاتية للعمال و المواطنين مما يحقق في النهاية دولة الشعب.

---

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 176.

ثانياً — الادارة المحلية الفرنسية

ان المتتبع لنظام الادارة المحلية الفرنسية سيجد أنها خضعت للمد والجزر من حيث مركزية ولامركزية السلطة تبعا لتعاقب الحكومات وتغيير الاوضاع السياسية والادارية. غير أن هذا التطور قد أضفى عليها طابعا خاصا استقر في النهاية على وحدة نظام الادارة المحلي، وشمولية اختصاص هذه الادارة وكثافة الوصايا عليها.

1 — وحدة نظام الادارة المحلية

الوحدات المحلية في النظام الفرنسي هي "البلدية - " Communes "" والولاية - " Départements " اللتان لهما صفة الشخصية المعنوية، أما النواحي " Les Contons" أو الدوائر" Les Arrondissements " فانها لا تشكل وحدات محلية في حد ذاتها إنما وجدت لاجل مساعدة الولايات أو البلديات في أداء ما أوكل اليها.

ان وجود الولاية والبلدية في النظام الفرنسي يعود الى مدى ما حصلت هذه الوحدات من استقلالية نتيجة وجود مصالح محلية ، وتوسيع روح الديمقراطية، والثورة الفرنسية استفادت وحدات الادارة المحلية من نظام الانتخاب على مستوى الولاية والبلدية دون استثناء. الا أن هذه المرحلة كانت مرحلة انتقالية سمحت بتهيئة الظروف وتتويج أسلوب الانتخاب بنصوص قانونية تحكم سير عمل وحدات الادارة المحلية. وبالفعل صدرت عدة تشريعات خاصة بالولاية في سنوات 1833، 1866، 1876، 1926 و 1960. وتشريعات خاصة بالبلدية في سنوات 1831، 1838 1867و 1884، بالاضافة الى صدور مجموعة مراسيم تطبيقية مثل المرسوم الصادر في 10 يناير 1930 والصادر في 20 يناير 1959 (1).

وبالنظر الى التشريعات ونصوصها التطبيقية نجد أن المحافظة في النظام الفرنسي هي أوسع الوحدات الادارية، بحيث أنها تلي مباشرة الدولة في حجمها،

---

1 — صلاح صادق، ادارة الحكم المحلي في باريس، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1977، ص 17 وما بعدها.

و تضم فرنسا (90) ولاية، متوسط البلديات لكل ولاية (425) بلدية (1). ان هذا العدد يخفي تفاوتا كبيرا في الولايات من حيث الاهمية الاقتصادية و الاجتماعية، و من حيث عدد البلديات في كل ولاية، و الارقام تشير الى أن بعض الولايات يصل عدد البلديات الى (900) بلدية في الوقت الذي نجد ولايات أخرى لا يصل عدد البلديات بها الى (100) بلدية.

ان التفاوت بين ولايات الجمهورية الفرنسية لا يشكل أي مانع في تطبيق نظام موحد على مختلف الولايات بحيث نجد أن بكل ولاية مجلس عام - " Conseil General "، و المجلس العام هو هيئة منتخبة لمدة أربع سنوات تتداول في مختلف قضايا الولاية الاقتصادية و الاجتماعية وكما نجد أيضا الى جوار المجلس العام (الوالي - Prefet) الذي يعين من طرف الادارة المركزية و يعتبر ممثل كل وزارة على مستوى الولاية، و للوالي الدور القيادي في تنفيذ تعليمات الادارة المركزية و مداولات المجلس العام بعد المصادقة إما من قبل الوالي أو الادارة المركزية الوصية.

أما بالنسبة للبلديات فانها أيضا، تخضع لنظام موحد على مستوى الجمهورية الفرنسية باستثناء العاصمة باريس التي تخضع لنظام خاص بها.

ان الشيء الملفت للانتباه في البلدية الفرنسية هو العدد الهائل للبلديات، بحيث يصل عددها الى (38) ألف بلدية منها ما يقرب من (24) ألف بلدية لا يتجاوز عدد سكانها (500) نسمة، (1600) بلدية لا يزيد عدد سكانها عن (200) نسمة، وما يزيد عن (530) بلدية يقل عدد سكانها عن (50) نسمة. (2).

ان العدد الهائل من البلدية يسهل حاجيات المواطنين لكنه عبء في التسيير على الدولة و هو ما أدى في السنوات الاخيرة الى طرح مشاريع تهدف الى تخفيض عدد البلديات للتقليل من حجم التكاليف و تمكين البلديات الباقية من القدرة البشرية و المادية

---

1 ـ الدكتور خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الاولى، بيروت، باريس، منشورات بحر المتوسط، 1981، ص 62.

2 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979 ص 164.

اللازمة للاداء والمدد المفصل في هذه المشاريع أن يكون هناك (2000) بلدية ومتوسط عدد سكانها (7000) نسمة (1).

و بالرغم من التفاوت الهائل بين البلديات في النظام الفرنسي الا أننا لا نجد ثمة فوارق قانونية، باستثناء العاصمة باريس بين بلديات ذات أهمية اقتصادية واجتماعية و بلديات أقل أهمية اذ نجد في كل بلدية مجلس منتخب (Conseil Communal) لمدة اربع سنوات يتداول في مختلف قضايا البلدية الاقتصادية و الاجتماعية وبعد المصادقة بالاغلبية يتولى رئيس المجلس (Le Maire) تحويل هذه المداولات الى الوالي أو عن طريقه الى الادارة المركزية للمصادقة. و بذلك لا تختلف البلديات عن بعضها البعض لا من الناحية القانونية و لا من ناحية الاختصاص ولا من ناحية ممارسة الرقابة على كل بلدية مما يكشف لنا مدى وحدة تنظيم الادارة المحلية الفرنسية.

2 — عمومية اختصاص الادارة المحلية

من المميزات التى تميز وحدات الادارة المحلية الفرنسية عمومية اختصاص هذه الوحدات، اذ لا نجد في النصوص الصدرة بشأن الولاية أو البلدية ما يفيد تحديد اختصاص البلدية أو الولاية على سبيل الحصر، انما تتضمن النصوص القانونية المبدأ العام الذى يعتبر أن جميع شئون وحدات الادارة المحلية تدخل ضمن الحدود الاقليمية للولاية أو البلدية.

إن اطلاق وحدات الادارة المحلية في مجال الاختصاص هو من باب توسيع حرية هذه الوحدات، و فتح المجال أمام المبادرة المحلية. و من ثم بامكان وحدات الادارة المحلية أن تنمي الوضع الاجتماعي و الاقتصادى و تقديم الخدمات اللازمة للجمهور على شرط أن لا يتعارض ذلك مع الحرية الفردية في مجال التجارة و الصناعة. و بالفعل لقد عرضت مسألة على مجلس الشورى بهدف الطعن في قرار بلدى يتعلق بمنافسة البلدية للقطاع الخاص قرر المجلس في قرار شهير له بدعوى CASANOVA - بأن : ((المجالس البلدية لا تستطيع أن تنشيء مرافق عامة تنافس أصحاب المهن التجارية أو الصناعية أو الحرف الحرة، الا في حالة الظروف الاستثنائية)) (2).

---

1 — أحمد محيو، مرجع سابق، ص 164.

2 — د. خالد قباني، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الاولى، بيروت باريس : منشورات عويدات و بحر المتوسط، 1981، ص 75.

لا شك في أن هذا الحكم يستند الى مبدأ أساسي في النظام الرأسمالي هو الحرية الفردية والمنافسة الحرة، ومع ذلك فانه بفعل التغيرات الاقتصادية والاجتماعية تمكنت وحدات الادارة المحلية الفرنسية من أن تنشيء المرافق العامة الاقتصادية لاشباع الحاجيات الاجتماعية والتخفيف من حدة الغلاء على شرط أن لا تهدف هذه المرافق الى تحقيق الربح ويقتصر دورها فقط على تقديم الخدمات.

ان المجلس المنتخب على مستوى البلدية أو الولاية له الحق في أن يتداول في مختلف القضايا المحلية على رأسها التصويت على الميزانية المحلية واتخاذ الاجراءات اللازمة لتسيير الممتلكات العقارية المتواجدة ضمن الحدود الادارية لكل وحدة ادارية، وبذلك تكون الهيئة القيادة على مستوى البلدية أو الولاية هو المجلس المنتخب الذى يخضع دائما الى نظام الوصايا الادارية.

3 ــ الوصايا على الوحدات المحلية

خلافا للنظام الانجليزى تشتد الرقابة على وحدات الادارة المحلية الفرنسية، فهي الى جوار رقابة البرلمان، ورقابة القضاء تخضع الى السلطة الرأسية للحكومة الممثلة في نظام الوصايا الادارى. والرقابة بشتى أنواعها فهي تمارس إما على الاشخاص أو على الهيآت.

من حيث الرقابة على الاشخاص نجد السلطة المركزية تحتفظ بنوع من السلطة التأديبية تتمثل في ايقاف أعضاء المجالس المنتخبة أو عزلهم أو حل هذه المجلس واعادة تشكيل أخرى من جديد متى توفرت الاسباب الداعية لذلك.

أما الوصايا على الاعمال فانها تظهر من خلال التصديق على الاعمال أو ايقافها أو حلول الهيآت الوصية محل وحدات الادارة المحلية.

أ ــ التصديق

يخضع التصديق على أعمال المجلس البلدى أو الولائي الى ممثل الادارة المركزية (الوالى)، ويستثنى من ذلك القضايا المتعلقة بالجانب المالي، مثل الصفقات الميزانية زيادة الموظفين، حيث تخضع مصادقتها الى الادارة المركزية، والتصديق بهذا المعنى عبارة عن قرار ادارى تصدره السلطة الوصية (الوزير) أو (الوالى) في شأن (مداولة) أو قرار بلدى أو ولائي ليعطيه الصيغة الشرعية ويقبل للتنفيذ أو يرفض ويرد الى الجهة التى أصدرته، وقضية التصديق قضية لا تتجزأ فالسلطة الوصية اما أن توافق على القرار جملة أو ترفضه جملة ليرد الى التطبيق أو التعديل أو الالغاء.

ان من حق الادارة المحلية أن تطلعن في قرار السلطة و تركز بشكل خاص على أسباب وظروف اتخاذ القرار، حتى تتفهم السلطة الوصية بالوضع الذي جعل الوحدة المحلية تتخذ القرار. كما أنه من حق الادارة المحلية تنفيذ القرار ان مرت عليه شهر من تاريخ وضعه بالولاية ان كانت المصادقة من طرف الوالي و ثلاثة (3) أشهر ان كانت المصادقة من طرف السلطة المركزية.

ان مثل هذه الحقوق تمكن وحدات الادارة المحلية من اتخاذ القرار المناسب و تنفيذه في الوقت المناسب، و من ثم القضاء على أشكال البطء و التمركز الاداري.

ب — حق التوقيف و الالغاء

يأتي حق التوقيف أو الالغاء بعد اتخاذ القرار و دخوله حيز التنفيذ، و ذلك إن كان القرار مخالفا للنصوص قانونية أو كان خارجا عن نطاق اختصاص وحدات الادارة المحلية، و في كلتا الحالتين ينبغي اتخاذ قرار التوقيف أو الالغاء معللا.

جـ — حق الحلول

ان صلاحيات السلطة الوصية على الادارة المحلية لا تتوقف عند المصادقة أو التوقيف أو الالغاء، انما بامكان السلطة الوصية أن تحل محل الادارة المحلية و تؤدي أعمالها، و ان كان هذا العمل قليلا جدا لكنه يعتبر أخطر عمل تمارسه السلطة الوصية على وحدات الادارة المحلية، و بممارسته تنتفي استقلالية وحدات الادارة المحلية و من ثم تصبح هذه الوحدات جزء لا يتجزأ عن الادارة المركزية التي تعمل لحساب و على مسؤولية هذه الوحدة أو تلك. ان كثافة الرقابة على وحدات الادارة المحلية الفرنسية تحقق وحدة التنظيم و الاتجاه و ربط الوحدات المحلية بالادارة المركزية مما يسهل في النهاية الحفاظ على وحدة الدولة و تماسكها. لكن ذلك ليس في كل الاوقات بل أن هذه الرقابة تعتبر قيودا على وحدات الادارة المحلية حيث أنها ترى المشاكل و القضايا مطروحة عليها لكنها لا تستطيع اتخاذ الحل. لان كثيرا من المواقف تستدعي حلولا مغايرا لما هو موجودا في وحدات أخرى و القوانين أو الاختصاص يبقى أحد العوامل التي ينبغي لفت النظر اليها و مسايرتها لاختلاف أوضاع وحدات الادارة المحلية في فرنسا.

مما سبق يتبين لنا أن النموذج الفرنسي يمتاز على النموذج الانجليزي من حيث وحدة النظام و توسيع الاختصاص، و تشديد الرقابة لاغراض اقتصادية و اجتماعية و سياسية، مما جعله محط انظار من طرف الدول النامية، و على رأسها الدول التي كانت تحت الاستعمار الفرنسي.

ثالثاً - الادارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال :

يشكل الاساس التاريخي للادارة المحلية أحد المقومات الرئيسية الذى يمكن الاعتماد عليه لمعرفة ما كانت عليه هذه الادارة وما هي عليه لتحسين مستوى أدائها كما ونوعا . والادارة المحلية في الجزائر خضعت لادارة خارجة عن نطاقها مدة طويلة من الزمن، فهي خضعت للحكم العثماني كما خضعت للاستعمار الفرنسي غير أن تأثير هذا الخضوع اختلف من الحكم العثماني الى الاستعمار الفرنسي بحيث نجد أن الحكم العثماني كان أقرب الى الواقع الجزائرى خاصة من الناحية العقائدية. أما الاستعمار الفرنسي فكان دخيلا على الشعب الجزائر وادارته كانت أداة لتكريس الاحتلال ومحو الشخصية الجزائرية ومن ثم ظلت الادارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال جسما غريبا على المواطن الجزائرى فكيف كانت هذه الادارة ؟

للاجابة على هذا السؤال نتعرف على وضع الادارة المحلية قبل الاستقلال من خلال معرفة هذه الادارة في عهد الاتراك ثم في عهد الاستعمار الفرنسي على النحو التالي :

1 - عهد الاتراك :

ان الدراسة التاريخية لفترة الحكم العثماني تتطلب بحوث مستفيضة، وفي هذا البحث الوجيز لا أتطفل على المؤرخين في عرض فترة وجود الادارة العثمانية بالجزائر، بل أكتفي بما وصل اليه البحث العلمي من نتائج حول الادارة المحلية وهل كانت لصالح المواطن الجزائرى أم كانت أداة لتكريس جهوده ؟

لقد دخل العثمانيون الجزائر سنة (1518) واستمر وجودهم حتى غاية (1830) ان الفترة الزمنية التي بقي الحكم العثماني فيها بالجزائر طويلة حيث دامت قرابة (312) سنة، وقد كان من وراء هذه المدة الطويلة عوامل اجتماعية وعقائدية عملت على ابقاء الحكم العثماني، واعتبر في ذلك الجزائريون والعثمانيون اخوة في الدين وقاوموا جنبا الى جنب الغزاة الطامعين في الاستيلاء على الجزائر.

ان طبيعة الدولة العثمانية المترامية الاطراف حتمت الاخذ بنظام المركزية الادارية في الحكم لتتمكن من التحكم في تسيير الاقاليم التابعة لها وتحمي نفسها من التفكك، وقد أقيمت لهذا الغرض مجموعة من الدواوين المتخصصة مثل ديوان البحر، ديوان الجيش البرى، وديوان الشؤون المالية، وهذه الدواوين تعتبر بمثابة الادارة المركزية في يومنا هذا حيث تشرف على التسيير الموحد لمختلف أقاليم البلاد ، والتى تمثل الادارة المركزية على المستوى المحلي الولاية بحيث نجد أن الجزائر قسمت الى

ثلاث ولايات (بايلك الشرق ، الوسط، الغرب) يشرف على كل ولاية (قائد) يمثل الادارة المركزية، و ينسق أعمال الاوطان و القبائل المتواجد على تراب الولاية (1). غير أن ضعف الدولة العثمانية و الفساد الاداري الذي عرفته ، خاصة الرشوة، أفقد ها قدرة التحكم في التسيير و أصبحت الادارة العثمانية أقرب ما تكون الى الادارة العسكرية هد فها المحافظة على نظام الدايات و بطانته من الحكام العسكريين د ون الاهتمام بشؤون المواطنين . ان التنظيم الاداري في عهد الاتراك كان يفتقر الى الاصول العلمية للتنظيم .

و يرجع ذلك الى الوضع الداخلي الذي كانت تعيشه الدولة العثمانية خاصة فساد الادارة و الجيش و اتساع نطاق الامبراطورية العثمانية، و الى الوضع الخارجي الممثل في النهضة الاروبية الحديثة، و هذا ما أدى بالدولة العثمانية الى التفكك و الانحلال وازداد من أطماع الدول الاروبية في الاقاليم التابعة لها . و قد كانت الجزائر من بين الدول التي كانت تابعة للحكم العثماني و استعمرتها فرنسا بدخولها الى الجزائر سنة 1830 . فما هو وضع الادارة المحلية في الجزائر إبان الاحتلال الفرنسي ؟

---

1 ــ خميس السيد اسماعيل ، الادارة العامة و التنظيم الاداري في الجمهورية الجزائرية، الطبعة الثانية ، الجزائر : جامعة الجزائر كلية الحقوق 1976، ص 131 .

2- عهد الاحتلال الفرنسي

لقد خضعت الجزائر الى الاستعمار الفرنسي طيلة (132) سنة خلف على اثر الاستقلال سنة 1962، تركة استعمارية ثقيلة في المجال الاجتماعي والاقتصادى والادارى، والذى يعنينا في هذا الخصوص هو المجال الادارى الذى اتخذته فرنسا أداة لتكريس واستمرارية تواجدها بالجزائر.

ان الادارة الفرنسية خلال تواجدها بالجزائر قد تميزت باتجاه مركزى يهدف الى ربط الجزائر بفرنسا، ولامركزى يجعل الحاكم العام أعلى هيئة على المستوى الوطني والميزة الثالثة كانت نتيجة تطور الادارة الاستعمارية بالجزائر وتتمثل في الصراع بين الادارة العسكرية والادارة المدنية.

ففيما يتعلق بسياسة الادماج نجد القرار المؤرخ في 10 ديسمبر (1848) نص على ربط الجزائر بفرنسا، واعتبرها اقليما فرنسيا، وكان من نتيجة هذا القرار أن خضعت المرافق العامة الى الادارة المركزية في فرنسا بدلا من خضوع هذه المرافق الى وزارة الحرب، لكن هذا التوجه لم يكتب له النجاح بسبب الانتفاضات الشعبية التى لم تتوقف يوما ما، وتبين للساسة الفرنسيين أن الدمج الطوباوى لا أساس له، وابتداء من سنة 1860 تغيرت سياسة فرنسا تجاه الجزائر، وبدأ تنفيذها بزيارة نابليون الثالث الى الجزائر في سنتى (1860)، 1865 واقتناعه بان سياسة الادماج غير نافعة لسببين هما :

- أن البلاد في حالة حرب دائمة.
- أن العسكريين يريدون أن يحلوا محل المدنيين (1).

ولذلك فكر نابليون الثالث بانشاء ما يسمى (بالمملكة العربية في الجزائر) التى يختفي من ورائها أن يكون ملكا للفرنسيين والعرب على حد سواء (2).

ولقد كان من نتيجة هذا التفكير أن اتخذ نابليون بعض الاجراءات يهدف التخفيف من حدة وقساوة المستعمر مثل السماح للجزائريين باكتساب الجنسية الفرنسية ووضع حد للاستلاء على الاراضي، السماح للجزائريين للتمثيل في المجلس العام.

---

1 - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، الطبعة الثانية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 125.

2 - Anissa LAZIB, Le Royaume Arabe, Idéologie et realité coloniale, [illegible] (Memoire de D.E.S.) Alger ; Fac de Droit, 1973.

أن هذا التوجد لم يكتب له الاستمرارية بحيث أن الديكتاتورية النابليونية قد سقطت سنة (1870)، وجاء الجمهورية الثالثة (1875 ـ 1940) اشتد فيها التنافس بين الادارة العسكرية والمدنية، وترددت بشأن التنظيم الاداري، ففي مرحلة أولى سادت الادارة المركزية وربطت الجزائر بفرنسا وفي مرحلة ثانية أخذت نظام الحكم الذاتي وأعادت الحاكم العام سلطاته المدنية والعسكرية ومنحت له استقلالا ماليا وأحدثت لذات الغرض لجنة استشارية تساعد الحاكم في تنفيذ السياسة الفرنسية حسبما تقتضيه الظروف المحلية في الجزائر. (1)

نظرا للتغيرات الكمية والنوعية التي ظهرت عقب الحرب العالمية الاولى والثانية وما آل اليه الوضع في الجزائر من ظهور الحركة الوطنية في ثوب جديد ومضايقتها للوجود الاستعماري جاء إصلاح (20) سبتمبر 1947 الذى هدف الى اعادة تنظيم البلاد وقد ركز على دور الحاكم العام، والجمعية الجزائرية والادارة المحلية والشيء الجديد في هذا التنظيم هو حصر المجموعات المحلية في نوعين من الوحدات هما : الولاية، والبلدية، وهذا يعني القضاء على البلديات المختلطة والمكاتب العربية وجعل البلديات كلها في درجة البلديات ذات التصرف التام.

ان الواقع العملى أثبت أن التنظيم المحلي بقي كما كان عليه قبل 1947 وجود ثلاثة ولايات وانتشار ثلاثة أنواع من البلديات، وهذا يعني استمرارية التمايز والتفاوت بين السكان من جهة والمناطق من جهة ثانية وما لا شك فيه أن مثل هذا النظام محكوم عليه بالفشل.

في أول نوفمبر 1954 اندلعت ثورة التحرير الكبرى معلنة أن الحل السياسي لا يجدى نفعا وأن الحل العسكرى هو الذى يفهمه المستعمر، وأن التنظيمات الادارية والسياسية مردودة على أهلها ولا يمكن الاحتكام اليها أو الخضوع لها، وقد واجهت فرنسا ذلك بادخال إصلاحات ادارية علها تقضي على الثورة الشعبية.
من هذه الاصلاحات ما يلي :

ـ حل الجمعية الجزائرية في 12 أفريل 1956 ونقل صلاحيات هذه الجمعية الى الحاكم العام.

---

1 — Ahmed MAHIOU, Les Collectivités locales en Algerie., A.A.N, C N R S , 1969, 205.

— انشاء هيكل تنظيمي بموجب قانون 5 فيفري 1958، غير أن هذا القانون بقي حبرا على ورق و لم يطبق منه لا القليل و لا الكثير.

— زيادة عدد الولايات من (09) ولايات الى (13) ولاية في 28 جوان 1956 و من (13) ولاية الى (15) ولاية في 7 نوفمبر 1959 .

— تطبيق التنظيم المعمول به في فرنسا على مستوى الولاية و البلدية في الجزائر.

— تطبيق نظام خاص ببلدية الجزائر الكبرى على غرار ما هو معمول به في فرنسا و تعيين رئيسها بموجب مرسوم. (1)

بالرغم من هذه الاصلاحات فان الديمقراطية التى كانت هي المبدأ الاساسي للجماعات و المداشر قبل الاحتلال و في عهد الامير عبد القادر أصبحت نوعا من الخيال لتمركز السلطة في يد الحاكم العام و لطبيعة النظام الاستعماري الذى أثر بعمق على الادارة المحلية في الجزائر.

تلك وضعية الادارة المحلية في الجزائر قبل الاستقلال باختصار شديد و لاجل التذكير بما كانت عليه هذه الادارة وما هي عليه وما ينبغي أن تكون عليه .

1 — أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية الطبعة الثانية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص 133.

من خلال دراستنا لمفهوم الادارة المحلية، و الضوابط العلمية و العوامل السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية التي تحكم الادارة المحلية و ما توصلنا اليه من تقييم لتجارب عملية. نجد أن الادارة المحلية ليست نظرية بقدرما هي حقيقة موجودة في الواقع فرضت نفسها على المشرع، و على الدارسين لبيان حقيقة قائمة بين ادارة مركزية و أخرى محلية و توضيح العلاقة بينهما.

ان الدولة المعاصرة في حاجة الى قيام تنظيم اداري يأخذ بمبدا تقسيم العمل كمنطلق لاداء الوظيفة على المستوى الوطني، في مقابل أن المواطنين في حاجة الى تنمية الحريات العامة و زرع الروح الوطنية و الشعور بالمسؤولية، و هذا ما يحتم قيام ادارة محلية لكن هذا القيام لا يعني أن الادارة المحلية كلها محاسن بل لها محاسن و عيوب من الناحية السياسية و الاجتماعية و الادارية.

من الناحية السياسية يرتبط نظام اللامركزية المعبر عن الادارة المحلية بفكرة الديمقراطية السياسية التي تعني حكم الشعب بنفسه بواسطة ممثليه، و بفكرة الديمقراطية الادارية التي تتجسد في ادارة المواطنين لشؤونهم و قضاء مصالحهم بأنفسهم، وكيلا الفكرتين متكاملتين لا يمكن فصل أحدهما عن الاخرى، و الانتقاد الذى وجه الى فكرة الديمقراطية هو أن الديمقراطية توسع من صلاحيات الادارة المحلية على حساب صلاحيات الادارة المركزية، و تدريجيا تنتقل الوحدات المحلية الى وحدات سياسية.

ان مثل هذا التخوف لا مبرر له علميا لان الفهم الحقيقي لنظام اللامركزية الادارية يحصر وظيفة الادارة المحلية في الوظيفة التنفيذية لا يتعداه الى الوظيفة السياسية و التشريعية و القضائية، و أن التخوف الذى ينبغي أن نأخذه بعين الاعتبار هو ما ينتج عن ممارسة نظام الانتخاب على مستوى الادارة المحلية من نشوء تحزبات محلية ضيقة و نزعات طائفية و قبلية و جهوية و مصلحية. تعيش تلك التحزبات حياة طفيلية تؤثر تأثيرا كبيرا على نظام الادارة المحلية لان اصرار مثل هذه التحزبات تنعكس مباشرة على حياة الادارة المحلية.

ان السبب في وجود هذه الانواع من التحزبات يرجع الى نقص — ان لم نقل انعدام — النضج السياسي و الاخلاقي للجماعات المحلية الامر الذى يجعل السياسة في يد الجماعات المحلية عامل هدم و سبيلا الى اساءة التصرف لوحدات الادارة المحلية.

التي أريد لها أن تكون نموذجا اداريا على مستوى القاعدة للتأهيل السياسي .

أما من الناحية الاجتماعية فان الشيء الذي تسعى اليه الادارة المحلية هو ايجاد نوع من التضامن و التآلف الاجتماعي بين أبناء المنطقة الواحدة، لكن ما يعترى هذا الامتياز الاجتماعي هو وقوع هذه الوحدات في نوع من الانغلاق و الانكماش الذى يتطور تدريجيا ليشكل حاجزا بين وحدة الادارة المحلية و الدولة و بين هذه الوحدة و باقي وحدات الادارة المحلية على المستوى الوطني .

أما من الناحية الادارية فان وجود إدارة محلية الى جوار ادارة مركزية من شأنه يسفر عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الادارة المركزية على حساب الادارة المحلية والعكس و الحل هو أن وجود تنظيمين مختلفين نظريا لا ينفي الجمع بينهما اذا ما توفرت في النهاية المعطيات العلمية و القانونية. والنقص الذى يمكن تسجيله هو أن وحدات الادارة المحلية بالامكانيات و الظروف التى تحيط بها تجعلها غير قادرة على أداء ما أسند اليها و هذا ما أدى بالفكر الادارى الى البحث عن منهج جديد في تسيير الادارة المحلية يعتمد على الخبراء و التقنيين الذين بامكانهم التجاوب مع ما تتطلبه المصالح المحلية من تخصص فني و علمي . غير أن مثل هذا النهج يؤدى الى زيادة التركيز الادارى و يقلل من استقلالية الادارة المحلية نتيجة ابعاد الجهاز المنتخب تدريجيا عن الممارسة الفعلية لعمل الادارة المحلية. و الحل هو جعل الجهاز المنتخب هو المسير الفعلي على المستوى المحلي و من ثم توفير جملة من الضوابط العلمية و العوامل التى تساعد على نجاح الادارة المحلية فهل تتوفر هذه الظروف لوحدات الادارة المحلية في التنظيم الادارى الجزائرى ؟

الفصل الثاني

الإطار القانوني والوظيفي للولاية في الجزائر

لقد تبين لنا أن نظام اللامركزية الادارية المعبر عن الادارة المحلية على درجتين درجة يكون فيها هذا النظام مطلق حيث يتمكن الجهاز المنتخب من اتخاذ القرار ومن ثم تنفيذه ، ودرجة يكون فيها نظام اللامركزية مقيد يقتصر فيها الجهاز المنتخب على المصادقة على المداولات أما التنفيذ فانه يبقى من اختصاص الجهاز المعين وهذا النوع الاخير من مفهوم اللامركزية الادارية هو الذى يصدق على نظام الولاية في الجزائر.

ان التنظيم الادارى على مستوى الولاية قد تأثر كما رأينا من قبل ، بنظام الادارة المحلية المطبق في فرنسا وفي يوغسلافيا لكن ومع ذلك احتفظ التنظيم الادارى الجزائرى بأصالته ، والتنظيم على مستوى الولاية لا ينفصل عن الاطار العام للادارة حيث أنه قد عرف عقب الاستقلال سنة 1962 أزمة حادة نتيجة مغادرة المعمرين للادارة الجزائرية، ولقد اتخذت الجزائر حيال هذه الاوضاع موقفا يقضي بابقاء القوانين الجارى بها العمل ما لم تتعارض مع السيادة الوطنية (1). كما اتخذت تدابير تسير وفقها الإدارة على مستوى الولاية، ولقد تمثلت هذه التدابير في اتجاه يقضي باشراك السكان في تسيير شؤونهم بنفسهم بواسطة الممثلين، واتجاه يقضي بمراعاة الظروف الموضوعية ومن ثم تركيز السلطة في يد والي الولاية.

إن فهم الاطار القانوني والوظيفي للادارة المحلية على مستوى الولاية يقتضي منا الموقف التعرض الى بعض المنطلقات الاولية التي استندت اليها الولاية الى أن صارت كما هي عليه اليوم ثم التعرض إلى الجهاز الشعبي المنتخب ومكانته القانونية والوظيفية على مستوى الولاية ثم نتناول في النقطة الثالثة من هذا الفصل الجهاز المعين ومكانته القانونية والوظيفية كل ذلك لاجل طرح ما للادارة المحلية وما هي عليه وعليها ، وما هو المنهج الممكن اتباعه مستقبلا. وفيما يلي تحليل ذلك على التوالي .

---

1 ـ أمر مؤرخ في 13 ديسمبر 1962.

المبحث الاول

منطلقات أولية للاصلاح الشامل

ان الادارة المحلية في الجزائر خضعت عقب الاستقلال الى اتجاهين بارزين اتجاه شعبي يرمي الى توسيع المجال الديمقراطي و جعل الجهاز المسير على مستوى الولاية هو الجهاز المنتخب، و اتجاه إدارى انطلق من الجانب التنظيمي و المرحلة التى تمر بها البلاد، و أثر أن الادارة المحلية ينبغي أن تعتمد على ذوى الخبرة و الكفاءة الذين يعينون من طرف السلطة المركزية. و التقى هذين الاتجاهين في نقطة أساسية تمثلت في وجود مجلس منتخب على مستوى الولاية، و وجود جهاز معين على رأسه والي الولاية الى جواره ، و هذا التواجد لا بد و أن يؤدى الى تغليب أحد الطرفين على الاخر.

ان معرفة الطرفين يشكلا الاساس العلمي و العملي لمعرفة واقع التنظيم الادارى على مستوى الولاية الامر الذى يجعلنا نتناول المنطلقات الاولية للتنظيم الادارى على مستوى الولاية من حيث المشاركة الشعبية و مدى تمركز سلطة الوالي على النحو التالي :

أولا ــ المشاركة الشعبية

من الثابت تاريخيا أن القيادات الجماعية هي التى يكتب لها النجاح في العمل الادارى في الجزائر، و لقد كان منهاج جبهة التحرير الوطني منذ النشأة الاولى اعتماد الجماعية في المداولة و الاغلبية في القرار و الوحدة في التنفيذ ، غير أن مثل هذا الاسلوب لم تتعود عليه الادارة قبل الاستقلال الامر الذى جعل دخول الادارة الجماعية صعبا، و مع ذلك اتخذت القيادة بعض التدابير من شأنها تمكن الجماهير الشعبية من المشاركة في التسيير الذى حرمت منه لزمن طويل من هذه التدابير :

1 ــ انشاء اللجنة الجهوية للتدخل الاقتصادى و الاجتماعي

خلفا للمجلس العام ــ الذى كان سائدا في عهد الاحتلال الفرنسي ــ تشكلت لجنة محلية على مستوى كل ولاية هدفها التدخل في الشؤون الاقتصادية و الاجتماعية، تتكون هذه اللجنة من سبع ممثلين للدوائر الادارية المالية، و خمس ممثلين عن السكان، و ممثل واحد للمشاريع الخاصة للاشغال العامة (1). و يحكم موقع هذه اللجنة و الظروف التى نشأت فيها كان رئيسها هو والي الولاية، و دورها بقي محصورا في المجال الاستشارى و يبدو أن الحكومة المؤقتة لما أمرت بتشكيل لجنة التدخل الاقتصادى

---

1 ــ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص 225.

والاجتماعي في 9 أوت 1962 انما كان ذلك انعكاسا للاوضاع السائدة في البلاد آن ذلك وخاصة الفراغ الذى عرفته الادارة، نظرا للسرعة التى تأسست بها هذه اللجنة فان دورها بقي شكلي الى غاية تأسيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي سنة 1967.

2 - المجلس الاقتصادى والاجتماعي

في اطار السير نحو اصلاح ادارى شامل توالت الحلول الجزئية، وخلفا للجنة التدخل الاقتصادى والاجتماعي تأسس في كل ولاية مجلس عمالي اقتصادى اجتماعي في 19 أكتوبر 1967.

ان المجلس العمالي الاقتصادى والاجتماعي الجديد يتألف بحكم المنصب من :

- رؤساء المجالس الشعبية لبلديات الولاية.
- مندوب الحزب في الولاية أو ممثليه .
- مندوب الجيش الشعبي الوطني في الولاية أو ممثليه .
- مندوب الاتحاد العام للعمال الجزائريين في الولاية أو ممثليه (1).

من خلال هذا التكوين يتضح لنا نصيب المشاركة الشعبية التى تظهر من خلال رؤساء المجالس الشعبية البلدية، وان كان هذا النصيب لم يصل الى المشاركة الشعبية الفعلية إلا أنه من ناحية الوظيفة المسندة الى هذا المجلس وطريقة تسييره فانه لا يختلف كثيرا عن ما يقوم المجلس الشعبي الولائي من أعمال طبقا لقواعده الجديدة، غير أنه وإن كانت لهذه الاعمال أصلا من ناحية الممارسة فان أداء المجلس وظيفته بقيت مجردة من الناحية الفعلية نظرا لقصرة المدة تواجده التى لم تزد عن سنتين ونصف حيث بقي المجلس فيها مجرد هيئة استشارية.

إن البوادر التى اتخذت من أجل المشاركة الشعبية تأثرت الى حد بعيد بقلة التجربة الميدانية والاوضاع السياسية والاقتصادية التى سادت آن ذاك والتى عملت بشكل أو بآخر على تقوية سلطة والي الولاية.

ثانيا - تعزيز مركز سلطة الوالي

يحتل الوالي موقعا وظيفيا هاما حيث يعتبر من جهة ممثل الادارة المركزية ومن جهة ثانية ممثل الادارة المحلية، وقد تدعمت سلطة الوالي استنادا الى الوظائف

---

1 - أمر رقم 67.222. مؤرخ في 19 أكتوبر 1967 يؤسس بموجبه في كل ولاية مجلس عمالي اقتصادى واجتماعي، مادة : 2، ج ر العدد 89 في 31.10.1967.

التى أسندت اليه بسبب الظروف الطارئة غداة الاستقلال كمغادرة الاوربيين الجماعية للادارة و المزارع، و ما قابل ذلك من تولية الوظائف و احتلال المزارع بشكل غير منظم و الوالي بحكم تواجده أقدر من أى جهة على مواجهة مثل هذه الحالات.

في ظل الظروف السائدة قبل 1969 بقي الوالي هو السلطة الوحيدة على مستوى الولاية. غير أن الحكومة أقدمت على إصلاح ولائي جديد في سنة 1969 بدافع يهدف الى تغيير البنى القديمة للادارة، و ضرورة البحث عن طابع ادارى يتلاءم و طبيعة النظام الاشتراكي، و قد اقدمت الحكومة على مثل هذه التغيير باجراء تجربة على ولايتي باتنة و تيزى وزو (1) و من ثم تعميم هذه التجربة على ولايات الجمهورية.

بالنظر الى التجربتين و مركز الوالي فيهما نجده هو الاداة التى تربط القمة بالقاعدة، و يعتبر الوالي في ذلك ممثل جميع مصالح الدولة على مستوى الولاية، و عليه نجد الوالي يشكل الممر الرسمي للاتصالات الادارية. و من الناحية العملية بقت هذه الوضعية سارية المفعول الى يومنا هذا، و الشيء الجديد هو التغيير الذى جاء به الامر المؤرخ في 23 مايو 1969 و المتضمن قانون الولاية و الذى بموجبه تأسس المجلس الشعبي على مستوى كل ولاية من ولايات الوطن. و منذ صدور التنظيم الولائي الجديد سنة 1969 نجد أن الادارة المحلية على مستوى الولاية لا تزال تفتقر الى الاستقلالية التى تتمتع بها الادارة المحلية، و ذلك انطلاقا من أن المجلس الشعبي الولائي لا زال دوره ينحصر في التداول دون أن يمتد الى التنفيذ كما هو عليه الحال في المجالس الشعبية البلدية.

إن الكشف عن العلاقة الموجودة بين المجلس الشعبي الولائي و مختلف مصالح الولاية هي التى تحدد لنا طبيعة الادارة المحلية على مستوى الولاية، فما هي هذه العلاقة ؟.

أن فهم العلاقة القائمة بين الجهاز المنتخب (المجلس الشعبي الولائي) و الجهاز المنفذ (المجلس التنفيذى الولائي) تقتضي منا التعرض الى المجلس الشعبي الولائي ثم المجلس التنفيذى الولائي على النحو الآتي :

---

1 ـ مرسوم 68. 462. مؤرخ في 24 جويلية 1968، ج.ر.ج عدد 62 في 02، 08، 68.

ـ مرسوم 68. 592. مؤرخ في 14 أكتوبر 1968، ج.ر. عدد 89 في 05، 11، 1968.

المبحث الثاني

المجلس الشعبي الولائي

لقد نص ميثاق الولاية على أن (الولاية جهازا لا مركزيا ذو هيآت خاصة به يتمتع بسلطة فعلية في اتخاذ القرارات، و ذو امكانيات على مستوى ما يقتضيه إنجاز مهامها . . .) (1).

ان حقيقة هذا النص تثبت الصفة اللامركزية، و سلطة اتخاذ القرار على مستوى الولاية، وكلا من الصفة اللامركزية و سلطة اتخاذ القرار لا تتحقق في الواقع الى بوجود جهاز منتخب يتمتع باستقلالية معينة على مستوى الولاية و يمكنها في نفس الوقت من اتخاذ القرار على المستوى المحلي .

ان المجلس الشعبي الولائي يشكل العنصر الرئيسي في النظام اللامركزي على مستوى الولاية، وانه الاداة الحقيقية التى من خلالها يمكن تطبيق الادارة الجماعية على مستوى الولاية و بقدرما تتسع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي بقدر ما تسير الولاية نحو النظام اللامركزى المطلق ، و على العكس من ذلك اذا قيدت وظيفة المجلس فان التنظيم الادارى على مستوى الولاية يتجه نحو المركزية.

ان معرفة الوزن النسبي للمجلس الشعبي الولائي على مستوى الولاية تتطلب منا التعرف على أسلوب تشكيل المجلس و وظيفته و درجة الرقابة المفروضة عليه .

أولا ـ تكوين المجلس

يقصد بعملية تكوين المجلس الشعبي الولائي المراحل التى يمر بها المجلس من يوم الترشيح الى يوم التنصيب، و يمكن تفصيل هذه المراحل في عملية الترشيح ثم عملية التصويت ثم النظام الذى يخضع له الاعضاء في المجلس و فيما يلي هذه المراحل :

1 ـ عملية الترشيح

تنطلق عملية الترشيح على مستوى الجهاز السياسي الذى يتكفل باعداد القائمة الانتخابية، و توضع في كل دائرة انتخابية قائمة فريدة للمترشحين الذين يكون عددهم ضعف عدد المقاعد المقررة للدائرة. و الدائرة الانتخابية كما حددها قانون الولاية اما أن تتكون من دائرة عادية أو أكثر أو من جزء من دائرة أو من مجموعة أجزاء من دوائر، و تنشأ الدائرة الانتخابية بموجب مرسوم قبل شهرين من إجراء عملية الانتخاب (2)

1 ـ جبهة التحرير الوطني ، ميثاق الولاية، الجزائر: جبهة التحرير الوطني ، 1969، ص 7 .

2 ـ أمر رقم 69، 38، المؤرخ في 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية المعدل و المتمم، مواد : 9 ، 10 ، 11 .

ان اختيار الحزب للمترشحين يستند الى مقاييس محددة سلفا تثبت نظافة العضو السياسية والاخلاقية وقدرته العلمية والادائية. من هذه الشروط النزاهة الكفاءة، الالتزام. أن لا يكون للمرشح ماضي وقف فيه ضد الثورة الى جوار الشروط العامة المتعلقة بالسكن والسن والمواطنة، والوظيفة والمحجور عليهم.

ان جملة الشروط المشار اليها تجعل من المرشح عضو مثاليا يضع المصلحة العامة فوق كل اعتبار. وحرصا على تحقيق العدالة بين الفئآت الاجتماعية نجد أن الحزب يعمل على اختيار المترشحين من فيآت مختلفة عمال فلاحين، موظفين و مثقفين كل ذلك من أجل اختيار أمثل الاعضاء المجلس الشعبي الولائي.

من خلال الشروط السابقة نجد أن كلا من القانون البلدى والولائي درجا على نفس السياق فاعتمدا التمثيل السياسي، واستبعدا التمثيل الاقتصادى، وذلك لما تحتله هذه المجالس على مستوى البلدية أو الولاية ولما تتبعه الحكومة من خط سياسي يرمي الى بناء اشتراكية نظيفة وخالية من استغلال الانسان لاخيه الانسان، ومن ثم ابعاد كل من بيده القوى الاقتصادية بهدف ابقاء القرار بيد الغالبية العظمى من الفيآت الاجتماعية المحرومة.

ان عملية الترشيح لتكوين المجلس الشعبي الولائي تعتبر النواة الاولى في تكوين المجلس الشعبي الولائي فان صلحت هذه النواة كان المجلس صالحا وعليه فان احترام مقاييس الاختيار والاجتهاد في اختيار منهم أهلا للمهمة التى يختارون لها، لان القضية تقاس بالنوع لا بالكم، ومع ذلك أن القانون الولائي حدد عدد المقاعد في المجالس الشعبية على مستوى الولايات. ومن خلال الجدول التالي تتضح لنا عدد المقاعد في المجلس الشعبية على مستوى الولايات.

جدول رقم (1)
عدد مقاعد المجلس الشعبية على مستوى الولايات ( )

السكان من الى	عدد المقاعد	مجموع الولايات
من 10 الى 250,000 نسمة	35	06 ولايات
250,001 نسمة الى 650,000 "	39	16 "
665,001 " " 950,000 "	43	04 "
950,001 " " 1150,000 "	47	01 ولاية
1150,001 " " 1250,000 "	51	02 ولايتين
1250,001 فأكثر	55	01 ولاية

- من خلال الجدول يتضح لنا ان عدد أعضاء المجالس الشعبية على المستوى الوطني يتراوح بين (35) عضوا و (55) عضوا، وعلى اساس انه لا يجوز ان تمثل الدائرة الانتخابية اقل من عضوين في المجلس الشعبي الولائي، ومع ذلك فان ثمة استثناء للحد الادنى لاعضاء المجالس الشعبية الولائية، وينطبق هذا الاستثناء على ولاية بشار التي حظي مجلسها الشعبي بـ (31) عضوا. وذلك بقطع النظر عن المادة (12) من الامر رقم 69 . 38 القاضية بتخصيص (35) عضوا للولايات التي يتراوح عدد سكانها بين (0) نسمة و (250) ألف نسمة، وعدد الولايات التي يتراوح سكانها بين (0)، (250) ألف سبع ولايات في سنة 1974 اما بعد عشر سنوات وفي سنة 1984 فان زيادة السكانية ارتفعت وان عدد المقاعد بالمجالس الشعبية الولائية لا زالت ثابتة. والجدول رقم (2) خير معبر عن ذلك (1).

1 ـ الامر رقم 74 . 70 المورخ في 11 يوليو 1974 المتعلق بتشكيل المجالس الشعبية للولايات، مادة : 1، ج ر عدد 57 مؤرخة في 1974/07/16.

جـــدول رقم (2)

عدد مقاعد المجالس الشعبية الولائية

الرقم	الولايــة	الدائرة	عدد البلديات	عدد السكـــان	عدد المقاعــد
01	أدرار	03	10 بلديات	142ر046 نسمة	35 مقعدا
02	شلف	06	29 بلدية	" 685ر200	" 39
03	الأغواط	05	" 12	" 307ر977	" 39
04	أم البواقي	04	" 18	" 400ر182	" 39
05	باتنة	07	" 34	" 589ر146	" 51
06	بجاية	05	" 28	" 554ر376	" 39
07	بسكرة	06	" 22	" 544ر798	" 39
08	بشار	04	" 13	" 148ر101	" 31
09	البليدة	07	" 33	" 909ر930	" 43
10	البويرة	04	" 19	" 385ر452	" 39
11	تمنراست	02	02 بلديتان	" 045ر622	" 35
12	تبسة	03	18 بلدية	" 372ر479	" 43
13	تلمسان	07	" 31	" 596ر677	" 39
14	تيارت	07	" 36	" 619ر826	" 51
15	تيزي وزو	06	" 38	" 873ر075	" 47
16	الجزائر	08	" 27	" 1ر988ر000	" 55
17	الجلفة	04	" 12	" 330ر406	" 35
18	جيجل	04	" 18	" 506ر806	" 35
19	سطيف	07	" 34	" 990ر157	" 43
20	سعيدة	06	" 28	" 373ر866	" 39
21	سكيكدة	05	" 22	" 493ر929	" 35
22	سيدي بلعباس	06	" 37	" 501ر694	" 39
23	عنابــة	08	" 14	" 507ر806	" 39
24	قـالمـة	06	" 35	" 552ر455	" 39
25	قسنطينـــة	03	" 12	" 686ر671	" 39
26	المـديـة	06	" 22	" 462ر183	" 39
27	مستغـانم	06	" 37	" 766ر167	" 39
28	المسيلـة	04	" 28	" 438ر317	" 39
29	معسكـر	05	" 25	" 435ر776	" 39
30	ورقـلـة	04	07 بلديات	" 199ر691	" 43
31	وهـــران	03	11 بلديــة	" 761ر507	" 39
	المـجـمـوع	160	704 بلديــة	16ر250ر000 نسمة	1241 مقعدا

بالنظر الى الجدول رقم (2) نستنتج جملة من الحقائق.

الحقيقة الاولى تكمن في عدم التناسب بين عدد الدوائر، وعدد البلديات لولايات الوطن بحيث نجد أن دائرتين (2) وضعتا لبلديتين في ولاية تمنراست وأربعة (4) دوائر مخصصة لسبع (07) بلديات في ولاية ورقلة، وبالمقابل من ذلك نجد ستة (06) دوائر مخصصة لسبع وثلاثون (37) بلدية في ولايتي مستغانم وسيدي بلعباس، إن الوضعيتين السابقتين مختلفتين ففي الوضعية الاولى نجد تضخم في الهيكل الاداري وزيادة في التكاليف والاجراءات دون مقابل خدمات. بينما في الوضعية الثانية نجد ثمة ثقل على الدوائر من ناحية قدرة كل دائرة على عملية تنسيق وتنشيط البلديات التابعة لها. ومن هذا المنظور ينبغي أن نقام الدوائر الانتخابية.

الحقيقة الثانية : تكمن في فقدان المساواة في تخصيص المقاعد بالمجالس الشعبية الولائية بين ولايات الجمهورية ففي ولاية تمنراست خصصت (35) عضو للمجلس الشعبي الولائي لدائرتين انتخابيتين و (22و645) نسمة. بينما خصصت (31) مقعدا للمجلس الشعبي لولاية بشار لاربعة (4) دوائر وثلاثة عشر (13) بلدية. ومجموعة سكنية قدرها 103ر143 نسمة، وتمتد هذه الوضعية الى ولايات أخرى يمكن ملاحظتها من خلال الجدول رقم (2).

الحقيقة الثالثة تكمن في التمثيل في المجلس الشعبية الولائية بين سكان المدن والارياف وهذه الحقيقة تحتاج لاثباتها الى تحقيقات، أبحاث مستفيضة حول النسبة المئوية للترشحات الى المجالس الشعبية الولائية ونسبة الفوز لها. وحسب دراسة نشرت بمناسبة انتخابات المجالس الشعبية في 25 مايو 1969 فانها قسمت المترشحين الى المجالس الشعبية الولائية الى (12) صنف آخرها العمال والفلاحين، وهؤلاء هم فئة الغالبية ريفيين، وقد أثبتت تلك الدراسة أن نسبة المشاركة من العمال وصلت الى 5 % ، ومن الفلاحين وصلت الى 3 %، ونسبة الفوز كانت بالنسبة للعمال 3 % وللفلاحين 9 % (1).

ومثل هذه النسبة تعتبر قليلة اذا ما عرفنا أن نسبة عالية من السكان الجزائريين كانت في الريف. ثم أنه من عوامل انخفاض هذه النسبة انتشار ظاهرة

I – W. ZARTMAN, les élections départementales Algeriennes, du 25 Mai 1969, A.A.N, C.N.R.S, 1969. P 322.

الامية، و انخفاض درجة الوعي ، مثل هذه الصفات تتغير مع مرور الايام برفع مستوى التعليم، و تصبح المشاركة مرهونة بمدى توفر مقاييس الاختيار مثل النزاهة، و الكفاءة، و الالتزام. ذلك لانه كلما تسعت دائرة المشاركة في الانتخابات كلما يتوسع معها تطبيق المبادئ الديمقراطية.

الحقيقة الرئيسة تكمن في ضرورة اعتماد التنظيم الاداري على مقاييس علمية تأخذ بعين الاعتبار الجانب المادي و البشري ليتم على اثرها وضع دوائر انتخابية و تحديد عدد المقاعد لهذه البلدية او تلك. ان عملية الانتقاء تشكل اهم مرحلة في اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي و من ثم فان الجهاز السياسي يتحمل القسم الاعظم في الاختيار، اما مسالة التصويت الشعبي فما هي الا مرحلة لاحقة من خلالها يزكى المرشحون فما وضع هذه المرحلة ؟.

2 — عملية التصويت الشعبي

تأتي عملية التصويت الشعبي في المرحلة الثانية لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي، و الافراد الذين يحق لهم مباشرة الانتخاب هم كل الجزائريين و الجزائريات المسجلين في القوائم الانتخابية الذين اكتملوا (18) سنة و يتمتعون بحقوقهم السياسية و المدنية. (1)

ان عملية التصويت الشعبي ليس مجرد تصديق بسيط بل هو اجراء يستجيب لمطامح الشعب و رغباته ، و ان الجهاز السياسي يقدم المترشحين و الكلمة الاخيرة ترجع الى الشعب و مدى وعيه و التزامه بمقاييس الاختيار و من ثم ان عدم ترشيح ذوى النزاهة و الكفاءة أنفسهم، و امتناع عدد من الناخبين في التصويت يعني فتح الباب على مصراعيه لذوى النزوات و الاهواء الذاتية. و من ثم فان المشاركة تعني الاختيار الامثل لاعضاء المجلس الشعبي الولائي.

ان القانون البلدى يضع المبادئ التي ينبغي مراعاتها لاجراء عملية تصويت في ظروف حسنة و بشكل لا يثير اى التباس او غموض فاقر أن يكون الاقتراع سرى، و بواسطة ظروف موحدة الشكل تضعها الادارة تحت تصرف الناخبين في قاعة التصويت، و ان يجرى الفرز بكيفية علنية، و بعد التحقق من عدد الظروف بالقياس الى العدد المقيد في قائمة الناخبين لكل مكتب، ثم يحرر محضر في كل مكتب عقب فرز الاصوات لتعلن لجنة الانتخابات نتائج الانتخابات خلال (48) ساعة التي تلي عملية التصويت. ان هذه الاجراءات من شأنها تودى الى اختيار امثل لاعضاء المجلس الشعبي الولائي او البلدى. الا أن ثمة فرق تظهر من خلال العلاقة القائمة بين الناخبين و المنتخبين، و ذلك تبعا لموقع كل مجلس من المواطن.

ان المجلس الشعبي البلدى بحكم موقعه من المواطن نجد وضعية المواطنين أثناء الانتخاب اكثر تكتلا و حماسا تبعا لتباين المصالح ، غير ان مثل هذا الحماس نجده ضعيفا ان لم نقل معدوما في اختيار اعضاء المجلس الشعبي الولائي، و لعل السبب في ذلك يرجع الى جهل عدد كبير من الفئات الاجتماعية بدور المجلس الشعبي الولائي في تسيير المصالح المحلية، و السبب في ذلك يرجع الى غياب الاعلام في التعريف بمثل هذه الموسسات التي تستمد قوتها من الارادة الشعبية.

ان الحكم على مدى فاعلية التصويت يستند الى دراسة علمية اجتماعية تبين الاصل الاجتماعي للناخبين و المنتخبين، و من ثم تقدير الفيئة التي حصلت على أكثر الاصوات من

---

1 — أمر رقم 67— 24، مرجع سابق، مادة : 39.

غيرعاء و يستمر هذا التقدير الى الدور الذى تلعبه المنظمات الجماهيرية في توزيع الاصوات عندما يتقدم مترشحوها الى أحد المجالس المنتخبة. و عليه فان تقدير عملية التصويت لا تقتصر على المشاركة الكمية للناخبين بل ينبغي النظر الى عملية التصويت من ناحية نوعية ما نختار و لماذا نختار ؟ عندئذ يتضح لنا الوعي الشعبي و الاختيار الامثل لاعضاء المجلس الشعبي الولائي . فما هو الاطار الذى يحمل غمنه اعضاء هذا المجلس ؟.

3 — نظام الاعضاء في المجلس الشعبي الولائي

كثيرا ما يترشح الافراد الى المجلس الشعبي الولائي دون أن يكون لديهم أدنى معلومات حول النظام القانوني للاعضاء في المجلس الشعبي الولائي سواء تعلق الامر بتثبيت العضوية، أو الاعتراضات التي ترد على الانتخابات، أو تصحيح العضوية و قبول الاستقالة.

فمن حيث تثبيت نيابة عضو في المجلس الشعبي الولائي يقتضي الامر تطبيق قاعدة عدم الجمع بين الوظائف، و قد حدد القانون البلدى جملة من الوظائف تتعارض مع مهام العضوية في المجلس الشعبي الولائي مثل :

— العضو المنفذ في السلك الادارى للولاية.
— الضباط و ضباط الصف في الجيش الشعبي الوطني .
— العضو في سلك الامن (1).
— القضاة.
— أمين الخزينة.
— الاشخاص المكلفون بصفة دائمة بمصلحة أو موسسة تابعة للولاية (2).

ان هذه الوظائف تتعارض مع العضو في المجلس الشعبي الولائي ، وكل من انتخب و كان في وضع يتعارض مع هذه الوظائف يصبح فاقدا لصفته كنائب و يطلب منه تقديم استقالته في مهلة شهر واحد ، و اذا امتنع عن ذلك فيعتبر مستقيلا بموجب قرار يصدره وزير الداخلية (3). غير أن ثمة اشكالا اخرى قد تقع و هي حالة تعدد العضوية في مجلس الشعبي بلدى، و ولائي او في مجلسين ولائيين . فالقانون صريح فيما يتعلق بتعدد العضوية المجالس الشعبية الولائية، او المجالس الشعبية و هو منع التعدد (4). أما الجمع بين العضوية في المجلس البلدى و الولائي هو الذى يثير التساؤل، و الشيء المنطقي هو عدم الجمع بين عضويتين في وقت واحد ، و عليه فان اثبات العضوية تقتضي

---

1 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة: 56 .

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 16 .

3 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 18 .

4 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : ..

— أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 17 .

فان اثبات العضوية تقتضي تطابق وضعية المواطنين من الشروط القانونية ما لم يكن ثمة اعتراض.

أما من حيث الاعتراضات التي ترد على الانتخابات فانه يحق لكل ناخب أن ينازع في صحة عمليات التصويت ضمن دائرته الانتخابية، و يمكن ان يقدم لهذا الغرض شكوى الى مكتب الانتخاب او الى والي الولاية خلال الايام الثلاثة الموالية لاعلان النتائج، و تنظر اللجنة في الشكاوى المقدمة اليها و تتخذ بشأنها قرارات غير قابلة للطعن (1).

ان اعتراضات الناخبين على عمليات التصويت تشكل أسلوبا هاما في محاربة التكتلات الفئوية و الجهوية التي كثيرا ما تكون سببا في اختيار من ليسوا اهلا للمسؤولية و بالتالي تودي بعملية التصويت الى ما هو افضل .

أما فيما يتعلق بالحالات التي ترد على العضو في المجلس الشعبي الولائي بعد اثبات عضويته فيمكن حصرها في الحالات التالية :

ـــ حالة الغياب المتكرر و حفاظا على خاصية الالتزام فان العضو الفائز في انتخابات المجلس الشعبي الولائي أن يواظب على المهمة التي اختير اليها و ان يكون خير معبر عن راي ناخبيه و هذا لن يتم الا بالمشاركة الفعالة، أما تعرض عضو ما لغيابات مسببة فانها واقعة لا محال و لا تؤثر عن عضوية النائب لانها لا تحسب في جانب الاهمال و اللامبالاة انما الغيابات التي تودي بالعضو الى اقالته هي تلك الغيابات الغير مبررة و الناتجة عن الاهمال و اللامبالاة. و تشديدا لذلك أقر القانون الولائي أن كل عضو تغيب دورتين متعاقبتين دون عذر مشروع و مقبول من طرف المجلس فان المجلس يصرح في آخر الدورة الثانية بان العضو مقيلا من عضويته (2). و السؤال هنا لماذا تغيب دورتين يقيلا العضو ؟ ان الجواب يكمن في تباعد الدورات بحيث كل ثلاثة أشهر دورة واحدة و استمرار كل دورة خمسة عشرة يوما (3). و من ثم يكون غياب قرابة السنة عن مهمة العضوية فيه دليل قاطع على عدم صلاحية العضو للمهمة التي اختير اليها و من ثم يصبح من حق المجلس الشعبي الولائي ان يقدم استقالة أي عضو يتهاون الى والي الولاية لتعتبر هذه الاستقالة نهائية ابتداء من الاشعار بوصول الاستقالة او مرور شهر من تاريخ الارسال ليترتب شغور منصب في دائرة العضو المستقيل .

ـــ حالة ارتكاب خطاء جسيم كثيرا ما يسبب الاعضاء الجدد نوعا من الاحتيار و الارتقاء مما يودي بهم الحال الى ارتكاب أخطاء مخلة بصفة العضوية في المجلس الشعبي الولائي ، و الخطاء الجسيم الاول هو عدم قيام العضو بمهامه ، و التقصير في انجاز الاعمال المسندة اليه . و الحقيقة أن مثل هذا الخطاء صعب التقويم لكن ثمة حالات ان قصر فيها العضو تتفاقم و يستفحل أمرها مما يتعين على العضو ان يكون حذرا فطنا شاعرا بالمسؤولية شعورا كاملا حتى لا يترتب عن ما أسند اليه نتائج لا تحمد عقباها . اما الخطاء الثاني الجسيم فهو ارتكاب جريمة تجعل العضو في وضعية لا يستطيع ممارسة نيابته على الوجه المشروع .

---

1 ـــ أمر رقم 69 ـــ 38، مرجع سابق، مادة : 24، 25 .

2 ـــ أمر رقم 69 ـــ 38، مرجع سابق، مادة : 37 .

3 ـــ أمر رقم 69 ـــ 38، مرجع سابق، مادة : 26 .

يستطيع ممارسة نيابته على الوجه المشروع ومثل هذا الخطاء يؤدى حتما الى التوقيف الفورى للعضو بقرار من وزير الداخلية، كما يودى الخطاء الى الاقصاء بمرسوم (1).

ان حالة ارتكاب الخطاء تؤدى بالعضو الى الخروج عن المهمة التي اختير اليها، وأن ما ينبغي أن يفهمه الاعضاء في المجلس الشعبي الولائي ان ذلك ليس امتيازا لهم. بل هو تكليف يحتم عليهم الجد و الفعالية لتحقيق الصالح العام و انتهاج سلوكا حسنا يكون قدوة للمواطنين و الذين يخلفون العضو مستقبلا.

— حالة الاستقالة أو الوفاة من الحالات التي قد يتعرض لها العضو في المجلس الشعبي الولائي حالة الاستقالة او الوفاة و التي يترتب شغور منصب في دائرة المستقيل أو المتوفى. مما يتطلب تعويضه بخلف من نفس الدائرة الانتخابية.

ان القاعدة المعتمدة في استخلاف العضو المتوفى أو المستقيل هي الرجوع الى القائمة الانتخابية للدائرة التي شغر بها منصب و اختيار مترشح يكون ترتيب اسمه موالي مباشرة للفائزين. و يكون هذا الاستخلاف موضوع قرار من طرف والي الولاية (2) أما ان تكاثر عدد المستخلفين في المجلس و وصل إلى النصف فان المجلس يجدد بكامله ليتم الفترة الانتخابية الباقية للمجلس ليستطيع ان يودى دوره كاملا.

ان الحالات السابقة هي نتيجة تصرف فردى و معالجتها يؤدى الى استقرار المجلس الشعبي الولائي و قدرته على الاداء و الفعالية.

ان الحالة النظامية للمجلس الشعبي الولائي لا تقل أهمية من الدور الذى يقوم به المجلس ذلك لان وضعية العضو هي البناء الرئيسي للمجلس، فان تأسس المجلس على إساس قويم و اختير الاعضاء اختيارا حسنا فان المجلس يستطيع لن يودى دوره لان العبرة بالرجال و قدراتهم المهنية لا العبرة بالهياكل.

ان تكوين المجلس الشعبي الولائي يشكل اهم مرحلة في حياة المجلس و الشيء المطلوب في عملية التكوين هو تناسق المراحل الثلاث من عملية الترشيح الى عملية التصويت الى الوضعية القانونية للاعضاء داخل المجلس و علاقة كل عضو مع المحيط الذى يعمل فيه. فان كان هذا فيما يتعلق بعملية تكوين المجلس، فان سير المجلس نحو الهدف الذى من اجله وجد يشكل الخطوة الثانية لبناء و فعالية المجلس الشعبي الولائي.

ثانيا — تسيير المجلس الشعبي الولائي

ان الخطوة الثانية التي تلي عملية تكوين المجلس الشعبي الولائي هي مرحلة التسيير التي من خلالها يتضح لنا الدور الذى يلعبه المجلس الشعبي الولائي و مدى فعاليته في انجاز الاعمال المنوطة به، و حتى نكون اقرب الى حياة المجلس الشعبي الولائي نتناول تسييره من حيث النقاط التالية :

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مواد ، 18، 19.

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 41.

- دورات المجلس.
- لجانه .
- مداولاته .

و فيما يلي تحليل كل نقطة على حدة :

1 — دورات المجلس

يمارس المجلس الشعبي الولائي مهامه بواسطة لقاءات دورية يتم من خلالها اتخاذ المواقف و الحلول لمختلف القضايا المطروحة على مستوى الولاية، و حتى تكون هذه اللقاءات مفيدة، فينبغي ان تكون بطريقة منتظمة، وفق شروط معينة نتناولها على النحو التالي :

أ — اللقاءات

طبقا للقانون الولائي يلتقي أعضاء المجلس الشعبي الولائي اربع (04) مرات في السنة في دورات عادية (1). و تنعقد هذه الدورات في شهر مارس، يونيو، سبتمبر و ديسمبر من كل سنة، و مدة كل دورة هي خمسة عشرة (15) يوما و يمكن لمكتب المجلس الشعبي ان يمدد هذه المدة الى سبعة (7) ايام أخرى ليكون أقصى فترة تستمرها الدورة هي احدى و عشرون (21) يوما . غير انه يمكن للمجلس ان ينعقد في دورات استثنائية اذا دعت الحاجة الى ذلك و بناء على طلب من والي الولاية أو مكتب المجلس أو ثلثي ($\frac{2}{3}$) أعضاء المجلس.

ان لقاءات المجلس الشعبي الولائي لا تقاس بالكم و تكثيف اللقاءات بقدر ما تقاس فيما يتوصل اليه المجلس من قرارات تخدم المصالح المحلية. و هذا لن يتوصل اليه المجلس الا بالتنظيم و التحضير الجيد لكل دورة.

ب — التحضير للاجتماع

ان التحضير الجيد لدورة من دورات المجلس يقتضي تنشيط لجان المجلس و اشراكها في اعداد الوثائق و البيانات اللازمة لكل موضوع على حدة و من ثم تجرى مشاورة بين رئيس المجلس الشعبي الولائي و الوالي لعقد الدورة و الموضوعات التي ستناقش، و بعد دراسة الموضوع من طرف رئيس المجلس و المكتب ثم مع الوالي يتولى رئيس المجلس ارسال الاستدعاءات لاعضاء المجلس قبل عشرة (10) ايام على الاقل متضمنة تلك الاستدعاءات جدول الاعمال الذى سيناقش، و من خلال ذلك الجدول يستعد كل عضو للتدخل فيما يمكنه أن يتدخل فيه غير أن هذا التدخل لا يكون مفيدا ما لم يستند الى نصوص قانونية و حقائق علمية، و من ثم فان الاجتماع الجيد هو الذى تتوفر فيه جميع الوثائق و المعلومات المتعلقة بجدول الاعمال، و تناقش قبل الدخول الى قاعة المداولات اما كون العضو يحضر دون أن يكون لديه تصورا حول الجدول المعد للنقاش أو لا تتوفر لديه المستندات فان ذلك يودى الى المشاركة الجزئية ان لم نقل تنعدم المشاركة الفعالة.

ان لقاءات المجلس الشعبي الولائي ينبغي أن لا تبقى لقاء تكوين و افادة الاعضاء بمشاريع جديدة بل تتعدى ذلك الى الابتكار و تطوير التنمية المحلية من جميع الجوانب. و مع ذلك فان انعقاد دورة المجلس الشعبي الولائي متوقفة على شروط.

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 26 .

جـ — شروط صحة انعقاد الدورة

ان الشرط الهام لصحة انعقاد دورة المجلس الشعبي الولائي هو النصاب القانوني المحدد بحضور اغلبية اعضائه وعندما يتعذر ذلك يوخر افتتاح الدورة بعد ثلاثة (3) أيام ترسل خلالها دعوة استعجالية، وفي هذه الحالة تنعقد الدورة مهما كان عدد الحاضرين. (1)، ومراعاة لبعض الاعتبارات اجاز القانون الولائي أن كل عضو حصل له مانع من حضور الاجتماع أن يوكل أحد زملائه ليصوت باسمه، وهذه الوكالة مسموح بها في دورة واحدة (2). والمغزى من وراء ذلك تكمن في الحفاظ على المواظبة والحضور الشخصي لكل واحد حتى يتضح دور مشاركة كل عضو على حدة.

د — دور الوالــي

يظهر دور الوالي في دورات المجلس الشعبي الولائي من خلال استشارته في أول الامر عند ما تبتدئ الاستعدادات لعقد الدورة العادية كما يظهر دوره من خلال ما يسمح لديه القانون من حق دعوة المجلس الى الانعقاد، والاهم من ذلك أن التحضيرات الفصلية لانعقاد دورة المجلس تتم تحت اشرافه أما اثناء الدورة فان دور الوالي يظهر من خلال تدخله الايضاحي (3). وعليه فان الوالي في اجتماعات المجلس الشعبي الولائي يعد أداة هامة لنجاح المجلس الشعبي الولائي وخروجه بقراراته وان كان في ذلك تاثير على المجلس.

ان لقاءات المجلس الشعبي الولائي هي لقاءات رسمية تجرى باللغة الوطنية وتكون علنية، ويفترض أن يتحرر فيها المجلس قدر المستطاع من الجهاز المنفذ خاصة التأثيرات البيروقراطية والتيكنوقراطية، التي تستعمل قوتها الفنية والاداء في مقابل قلة التجربة لاعضاء المجلس الشعبي الولائي، ومن ثم فان على المجلس أن لا يترك المبادرة دائما لاعضاء المجلس التنفيذي ليبقى دوره دورا شكليا ينحصر في المجال الاستشاري وان فعالية دورات المجلس تتوقف على مدى فعالية لجانه.

2 — لجـان المـجـلـس

يمكن النظر الى لجان المجلس الشعبي الولائي من خلال تشكيل اللجان وتسييرها وفعالياتها.

أ — تشكيـل اللـجـان

طبقا للقانون الولائي والنصوص التنظيمية فان المجلس الشعبي الولائي هو الذي يضع نظامه الداخلي، ويحدد اعضاء اللجان العاملة تحت اشرافه وطبقا لقاعدة تقسيم العمل فاننا نجد اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الولائي هي :

— اللجنة المالية والادارية
— لجنة الفلاحة والتنمية الريفية

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 29.
2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 30.
3 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 33.

- لجنة الشؤون الثقافية و الاجتماعية
- اللجنة الاقتصادية (1)

و من وراء هذه اللجان الدائمة يمكن للمجلس أن يشكل لجان موقتة لدراسة حالة معينة متى ظهرت قضايا تستدعي ذلك، و تنتهي اللجان الموقتة اختفى سبب وجودها .

ان اللجان الموقتة كانت أو دائمة تتكون من مكتب و أعضاء اللجنة، و المكتب يتألف من رئيس هو عضو في مكتب المجلس، و نائب رئيس و مقرر، و على المكتب تقع مسوولية اللجنة فاما ان ينشطها، و اما انها تصبح مجرد هيكل لا قيمة لوظايفتها .

ب – تسيير اللجان

ان اللجان وضعت لاجل اداء المجلس الشعبي الولائي وظايفته ، و كل لجنة تعمل في اطار القوانين الجارى العمل بها في الاوقات التي لم يكن المجلس منعقدا فيها .
و تعمل اللجنة على اعداد المشاريع و مناقشة القضايا و الاستماع الى موظفي و اعوان الدولة بالقدر الذى يمكنها من اداء عملها . و استنادا الى ما وضعه القانون تحت تصرف اللجنة من امكانيات مادية و بشرية، فان قضية الخبرة لا تطرح بشكل ملح الا بالشيء الذى يسمح باستخدام الامكانيات المتوفرة، و توجيهها نحو المفيد .

ان الوضعية السابقة تتطلب أن تبقى اللجنة حرة في التسيير فهي التي تحضر لاجتماعاتها و هي التي تدعو اليها . لكن هذا يتعارض مع الفقرة الاخيرة من المادة (46) من قانون الولاية حيث تنص هذه الفقرة على أن (تجتمع لجان المجلس الشعبي الولائي باستدعاء من رئيس المجلس، و بناء على طلب من الوالي او من مكتب المجلس) (2)

و مثل هذا النص نجده خاليا من الدور الذى يقوم به مكتب اللجنة في الدعوى الى عقد اجتماعات أو برمجة اجتماعات دورية، و الشيء يعود بالفائدة هو ترك المكتب حرا في تنشيط اللجنة. و من ثم تقييمه سنويا من طرف المجلس لان ذلك يودى الى فتح المجال أمام المبادارات و تحمل المسوؤليات. و من الاشياء التي تعيق لجان المجلس في التسيير هي تعدد العضوية في اللجان مما يترتب عنه الاشتغال في لجنة دون اخرى، و عليه فان فعالية اللجان تتوقف على كفاءة و فعالية مكتبها و تنشيط اعضائها .

ج – فعالية اللجان

ان اللجان على مستوى المجلس الشعبي الولائي تشكل الاداة الحقيقية لقدرة المجلس على اداء وظايفته ، و ذلك من خلال توزيع هذه الوظايفة بين اللجان التي تتعاون على انجازها، لكن هذا التعاون يتوقف على قدرة للانجاز، و قدرة الانجاز تأتي نتيجة المبادرة و المواظبة في متابعة الاعمال ، و القانون

---

1 – أمر رقم 69 – 38، مرجع سابق، مادة : 46 .

2 – أمر رقم 69 – 38، مرجع سابق، مادة : 46، فقرة : 3 .

الولائي مكن اللجان من الوسائل المادية و حل المشكل البشري عن طريق استعمال موظفي و اعوان الدولة و الجماعات المحلية (1) و من خلال هذا الاستعمال لن يبق للجان قضية التذرع بحجج واهية و الموقف المنطقي الذى يترك اللجان فعالة هو مدى مواظبة كل لجنة على انجاز ما أسند اليها، و التفكير في تطوير المسائل الاجتماعية و الاقتصادية، و ان الاكتفاء بسرد المشاكل او تقديم حلول خيالية يعتبر ضربا من الخيال و مضيعة للوقت و المال، و من ثم فان فعالية لجان المجلس مشروطة بوجود النية الخالصة و العمل المتقن، و التنظيم المحكم.

و استنادا الى ما سبق نجد أن المجلس الشعبي الولائي لا يستطيع أن يودى دوره كاملا الا بوجود لجان متخصصة كل واحدة يفترض فيها العلم بموضوع عملا و متابعة الاستثمارات فيه حتى لا يبقى المجلس مجرد هيئة استشارية و لا تدرى ما يجرى من انجاز على مستوى الولاية و لا ما هي الصعوبات التي تعترض قطاع الانتاج و الخدمات لان من خلال ما تقدمه اللجان يتداول المجلس و يتخذ في ذلك مواقف.

3 — مداولات المجلس

يلتقي المجلس الشعبي الولائي اربع مرات في السنة يناقش خلال كل دورة جملة من الموضوعات تحدد في جدول أعمال الدورة، و يعتمد المجلس في مداولاته على قاعدة (الجماعية في المداولة و الاغلبية في القرار و الوحدة في التنفيذ). و حتى يكون التداول الجماعي أكثر افادة فيتعين أن يستند الى وثائق و دقائق، و الجهة الاقدر على ذلك هي اللجان التي تتوفر لديها كافة المعلومات المتصلة بالموضوع، و من ثم فان للجان دورا تقنيا هاما في تمكين المجلس من اجراء مداولات مطابقة للقانون و عليه فان مداولات المجلس محكومة باجراءات نوردها على النحو التالي :

أ — شروط صحة المداولات :

تكون مداولات المجلس الشعبي الولائي صحيحة اذا ما أخذت بعين الاعتبار الشروط التالية :

1 — أن تتخذ المداولة ضمن نطاق اختصاص المجلس الشعبي الولائي، و أن تكون مطابقة للنصوص القانونية و التنظيمية السارى بها العمل.

2 — أن لا يشارك في المداولات من لهم مصلحة فيها اما باسمائهم الشخصية، و اما باعتبارهم وكلاء عن الغير في قضية مطروحة للتداول.

3 — التصويت بالاغلبية النسبية على المداولات خلافا لما يتطلبه انعقاد المجلس بتوفير الاغلبية المطلقة فان التصويت على المداولات يشترط له الاغلبية النسبية في الحالة الاولى تتخذ القرارات بالاغلبية المطلقة و ان تساوت الاصوات يرجح صوت الرئيس (2).

4 — الاذن المسبق و التصديق على المداولة، من الاشياء التي ينبغي مراعاتها من طرف المجلس الشعبي الولائي قبل انعقاده مشاورة والي الولاية حول

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 47.

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مواد : 63، 60، 31.

الموضوعات التي سيتداول فيها ثم اعلامه بما تم التصويت عليه لان هذه المداولات ينفذها المجلس التنفيذى تحت سلطة والي الولاية، وثمة استثناء يرد على هذه القاعدة وهو أن فيه نوعا من المداولات يوافق عليها المجلس، لا تصبح سارية المفعول الا بموجب قرار يصدره وزير الداخلية والوزير المعني او الوزراء، ومن الموضوعات التي لا تسرى مداولاتها الا بقرار وزارى ما يلي :

- الميزانية والحسابات والقروض.
- المناقلات وشراء العقارات ومبادلاتها .
- الضرائب والرسوم .
- اجور موظفي الولاية.
- احداث المصالح والمؤسسات العمومية والمساهمة فيها .

ونظرا لان موضوعات التصديق هذه حساسة فان القانون الولائي أعطى للمجلس الشعبي الولائي قوة تنفيذ مداولاته اذا ما انقضت مدة شهرين من تاريخ اقفال الدورة التي صدرت خلالها تلك المداولة وذلك كي لا تتعطل مصالح الادارة المحلية على مستوى الولاية.

أن مداولات المجلس الشعبي الولائي محكومة بالشروط السالفة الذكر التي تجعل المداولات قابلة للتنفيذ والا تبقى ناقصة ويحكم عليها بالزوال أو التعديل .

ب ـ تـنـفـيـذ الـمـداولا ت

ان المداولات لم يكن لها أى معنى ما لم تتحول الى واقع، ومداولات المجلس الشعبي الولائي يتولى تنفيذها المجلس التنفيذى تحت سلطة والي الولاية، والوالي باعتباره الرئيس الادارى الاعلى مستوى الولاية والآمر بالصرف فهو الذى يتولى التوقيع على جميع العقود والصفقات المبرمة باسم الولاية، وعلى عقود البيع والشراء والمبادلة والايجار المتعلقة باملاك الولاية وبعد التنفيذ يلتزم الوالي بتقديم تقرير مفصل في كل دورة عن نشاط المجلس التنفيذى واين وصل في تنفيذ المداولات وما هي الصعوبات

ان المجلس التنفيذى الولائي حتى يستطيع أن ينفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فهو يحللها ويترجمها الى قرارات يتخذها والي الولاية لتصير الزامية التنفيذ، وتدون تلك القرارات في نشرة القرارات الادارية للولاية للنشر والاعلام.

ان مداولات المجلس الشعبي الولائي محكومة بشروط ينبغي أن تتوفر لتصير هذه المداولات قابلة للتنفيذ ، وحتى يستطيع المجلس ان يودى الوظيفة التي من اجلها وجد .

مما سبق يتضح لنا بأن ثمة تكامل بين الدورات التي يعقدها المجلس الشعبي الولائي واللجان ينشأها والمداولات التي يصوت عليها وكلها تعمل في اطار موجه نحو تحقيق سير المصالح المحلية سيرا حسنا فما هي الصلاحيات المخولة للمجلس ؟

ثالثا — صلاحيات المجلس

ان حدود المجلس الشعبي الولائي لا تتوقف عند تكوينه كهيكل اداري، والتزامه بعقد لقاءات واتخاذ مداولات، بل أن ذلك لا قيمة له ما لم يقوم المجلس الشعبي بوظيفة يودي من خلالها المصالح المحلية.

ان المجلس الشعبي الولائي بحكم موقعه في اطار التسلسل الرأسي للادارة نجده يعهد اليه بجميع شؤون الولاية التي يتولى ضبطها بواسطة المداولات والمجلس الشعبي الولائي توسعت صلاحياته عن الصلاحيات التقليدية للمجلس الولائي، وهذا يحتاج الى رقابة من طرف السلطة الوصية، وعليه يمكن التعرف على صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من حيث الصلاحيات التقليدية للمجلس والصلاحيات الحديثة.

1 — الصلاحيات التقليدية

تنبع الصلاحيات التقليدية من الوظيفة التي تقوم بها الدولة الرأسمالية، والدولة الراسمالية تكتفي بتحقيق النظام العام بجميع عناصره، وانعكاس وظيفة الدولة الراسمالية على المجلس الولائي في العهد الاستعمري قد اسفر على تكليف المجلس بجملة من الوظائف كالتصويت على الميزانية، وادارة أموال الولاية، وبالاذن بعقد الصفقات العامة (1).

ومن الموكد في العهد الاستعمري أن هذه الصلاحيات كانت ذات تأثير محدود، وذلك بسبب ضعف ميزانية الولاية، وضعف ادارة الاموال والصفقات على مستوى الولاية. غير ان تأثير هذه الصلاحيات في حياة الولاية في الوقت الراهن كبير جدا حيث يعتبر الجانب المالي العمود الفقري لانجاز مختلف المشاريع والقضايا على مستوى الولاية، ولقد قرر القانون الولائي في هذا على أن: (ميزانية الولاية هي الجدول التقديري ووثيقة الترخيص التي تسمح بحسن سير المصالح العمومية التابعة للولاية، وتنفيذ برنامج التجهيز والاستثمار) (2.

واستنادا الى هذه المادة فأن الوظيفة المالية هي أهم وظيفة بواسطتها تسير المصالح المحلية، [illegible] المخططات المحلية للتجهيز والاستثمار، وما دور المجلس الشعبي الولائي في هذه الوظيفة الا التصويت على الميزانية، واحداث توازن فيها، واتخاذ كافة التدابير لازالة وتدارك اي عجز في الجهاز المالي، وان عجز المجلس عن هذه المهمة فان دور المجلس يتوقف لتحل الادارة الوصية محل الادارة المحلية [illegible] باسمها ولحسابها مع زوال صفة اللامركزية عن الادارة المحلية.

ومن الصلاحيات التقليدية [illegible] المهام الصلاحيات المتعلقة بانشاء مصالح او موسسات عمومية تتكفل بالنشاطات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، واتخاذ اي اجراء يفيد سير مصالح الولاية.

---

1 — [illegible] حيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، ترجمة محمد عرب صاصيلا، الطبعة الثانية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1979، ص: 252.

2 — مر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة: 56.

فقد أقر القانون الولائي هذه الوظيفة و مكن المجلس الشعبي الولائي من احداث أي موسسة عمومية ولائية بهدف ممارسة النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية (1). و الشيء الذى نشير اليه في هذه الوظيفة و كون المجلس الشعبي الولائي ينشأ أي موسسة يراها مفيدة للولاية لكن هذه الموسسة بمجرد تكوينها تصبح تابعة الى الوزارة المختصة، و بامكان الوزارة ان تسحب من المجلس الاذن باستقلال الموسسة متى حصل عجز للموسسة قد يودى بها الى الحل، و حل مثل هذا النوع يبقى بيد الوزير المعني و وزير الداخلية. مما سبق يتضح لنا انه بالرغم من ضيق الصلاحيات التقليدية التي كانت لمجلس العام فاننا نجدها اليوم تشكل العمود الفقرى لسير المصالح على مستوى الولاية، و الولاية بالمفهوم الحديث توسعت اعمالها تبعا لطبيعة النظام السياسي المتدخل في المجتمع، و هذا ما يتضح لنا من خلال الصلاحيات الجديدة للمجلس الشعبي الولائي في مختلف مجالات التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، فما هي صلاحيات المجلس الحديثة ؟.

2 ـ الصلاحيات الحديثة

ان الدولة الجزائرية لم تبق وظايفتها محدودة في الوظائف التقليدية التي كانت سائدة في العهد الاستعمارى بل ان وظايفتها توسعت و أصبحت تتدخل في كافة الشوون الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية، و الادارة على مستوى الولاية ما هي الا جزء من التنظيم الادارى للدولة و تقوم بما تقوم الدولة، و لقد ضبط القانون الولائي من هذا المنطلق صلاحيات المجلس الشعبي الولائي بقصد تحقيق التنمية الشاملة و بالرجوع الى هذا القانون نجد المجلس يقوم بصلاحيات واسعة النطاق نحصرها في المجالات التالية :

- التجهيز و الانعاش الاقتصادى.
- الفلاحة.
- الصناعة و الصناعة التقليدية.
- الثقافة و السياحة.
- النقل و المنشآت الاساسية و السكن.
- التجارة و مختلف الخدمات الاجتماعية. (2)

من خلال المجالات السابقة يتضح لنا الدور الواسع الذى يقوم به المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية و الذى لا يكاد يترك موضوعا الا و يتناوله المجلس بالقدر الذى يجعله يسير المصالح المحلية، و لتوضيح عمل المجلس اكثر صورة جملة من المراسيم تحدد على وجه الخصوص الاعمال الموكولة الى الولاية (3).

و حتى يستطيع المجلس الشعبي الولائي أداء ما أوكل اليه فانه يمتلك مجموعة من الوسائل تمكنه من أداء العمل على أحسن وجه من هذه الوسائل :

- حرية المجلس في المبادرة في انعاش التنمية المحلية، و تشجيع كل

---

1 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق، مادة : 130.

2 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق المواد من 65 الى 96.

3 ـ رئاسة الجمهورية، الجريدة الرسمية، الجزائر : عدد : 52، بتاريخ 1981/12/29.

مبادر في ذلك، وسواء كان ينتمي الى القطاع العام، وهو المفضل — أو القطاع الخاص الوطني .

— حرية المجلس في تكوين مؤسسات محلية للانجاز أو للخدمات وتدعيمها بالوسائل المادية والبشرية.

— حرية ابداء الرأى في أى موضوع اقتصادى أو اجتماعي أو ثقافي خلال اعداد مخطط التنمية المحلي، وامكانية ترتيب الاولويات.

— امكانية استغلال الوسائل المادية والبشرية لانجاز البناءات المدرسية والسكنية.

— امكانية المجلس في فتح مجالات جديدة للتشغيل لامتصاص اليد العاملة وتحسين شروط المعاش كالامن، الغذاء، الصحة، النقل، الكهرباء.

ان هذه الوسائل هي أدوات بيد المجلس الشعبي الولائي يمكن أن يستخدمها لتحقيق اتساع الوظيفة المسندة اليه . غير انه من حيث الواقع نجد عدم تناسب الامكانيات مع الوظيفة المسندة الى المجلس من جهة ومن جهة ثانية عدم توازن سلطة المجلس مع مسؤولياته ولعل هذا ما يكون سببا في ضعف اداء الاعمال المسندة الى المجلس وابقاء المجلس في الحدود الاستشارية أكثر منه في الحدود التقريرية، وهذا يبقى مستمرا طيلة تواجد رقابة وصائية مشددة، فما هي درجة الرقابة المفروضة عليه ؟.

رابعا — الرقابة على المجلس

رأينا كيف أن المجلس يقوم بصلاحيات واسعة مما يتطلب معه ضبط الامور بمتابعة أعمال المجلس وتتم هذه المتابعة بواسطة الرقابة السياسية، والرقابة الادارية لتقويم عمل المجلس الشعبي الولائي .

1 — الرقابة السياسية

تعتمد الجزائر نظام الحزب الواحد الذى يقوم بالوظيفة السياسية في المجتمع ودوره تجاه المجلس الشعبي الولائي يبتدئ من اول مرحلة في التكوين الى آخر مرحلة من حياة المجلس فهو في أول الامر يسهر على اختيار وانتقاد أحسن العناصر للمجلس الشعبي الولائي، وهذا يعني ان قوة المجلس تكمن في قوة الحزب ذاته لانه السند والدرع المدعم للمجلس الشعبي الولائي في أن يسير وفق القوانين والتنظيمات السارية المفعول من جهة، ومن جهة ثانية يعتبر الحزب الموجه والمقوم لاعمال المجلس والاعضاء به .

ان رقابة الجهاز السياسي تظهر من خلال التقويم السنوى للاعمال على مستوى الجمعية العامة للمحافظة، والتقرير الختامي للمدة الانتخابية أمام الجمعية العامة للمحافظة بالاضافة الى المتابعة المستمرة للجنة المحافظة ومكتبها، كما تظهر الرقابة السياسية من خلال تقويم العمل الفردى لكل عضو بالمجلس من حيث الكفاءة والفعالية والالتزام والنزاهة على مستوى لجنة المحافظة.

ان رقابة الجهاز السياسي على أعمال المجلس الشعبي الولائي واعضائه تبدو غير مباشرة، لان الجهاز السياسي بهذه الرقابة لا يستطيع فرض عقوبة على المجلس او الاعضاء انما يكتفي بتسجيل ملاحظات حول سلوك المجلس واعضائه ، ومن ثم لا يمكن له أن يفرض عقوبة الا بعد ابلاغ القيادة العليا التي بامكانها تبليغ الحكومة التي تستطيع اتخاذ التدابير اللازمة.

ان مجال الرقابة السياسية على المجلس ظاهر من خلال العلاقة القائمة بين الحزب والدولة حيث ان كل منهما يعملا في اطارين منفصلين لاجل غاية واحدة هي انتصار الثورة الاشتراكية. وأنما اقرته القيادة من التقاء الجهاز السياسي بالجهاز الاداري في مجلس التنسيق الولائي لاسلوب هام في وحدة القيادة السياسية والادارية والعسكرية. ومن ثم امكانية متابعة سير المصالح المحلية ومدى تحقيقها للاهداف المرجوة منها.

2 ـ الرقابة الادارية تتم بـ :

أ ـ الرقابة على الاعمال :

تتم الرقابة على اعمال المجلس الشعبي الولائي من حيث مدى مشروعيتها، وأساليب التصديق على الاعمال وابطالها.

فمن حيث مدى مشروعية الاعمال دل القانون على أن كل عمل يقوم به المجلس خارجا عن اختصاصه او عن القانون يعتبر ملغياً بحكم القانون (1). والوالي باعتباره المكلف بالتنفيذ فانه هو الذي يبادر باعلام وزير الداخلية بما قام به المجلس من اعمال غير قانونية ليتولى الوزير قرار ابطال عمل المجلس.

كما تبدو الرقابة على أعمال المجلس في حالة عجز المجلس عن إحداث توازنا بالميزانية، او اصابة المرافق المحلية التجارية والصناعية بعجز من شانه يوثر على الوضعية المالية للولاية (2) ان مثل هذه الاوضاع لا تودى فقط الى ابطال اعمال المجلس انما تودى الى انعدام استقلال الادارة المحلية ومن ثم خضوعها الى نظام عدم التركيز الادارى.

أما الحالة الثالثة التي من خلالها تظهر لنا الرقابة الادارية على المجلس فهي حالة التصديق على الاعمال.

ان التصديق على مداولات المجلس الشعبي الولائي يقتضي اقرار السلطة الوصية بمدى مشروعية مداولات المجلس او عدم مشروعيتها وثمة مداولات تحتاج الى التصديق واخرى لا تحتاج الى ذلك.

فالمداولات التي لا تحتاج الى التصديق يتوقف أمرها على رأى الوالي ان لم يقدم لالغائها في ظرف خمسة عشر (15) يوما من تاريخ انتهاء الدورة فتعتبر سارية المفعول، وان قدم الوالي طلب الالغاء الى وزارة الداخلية فان المجلس ينتظر شهرين (2)

---

1 ـ أمر رقم 69 ـ 38، [illegible]

2 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق، مادة : 134.

من تاريخ طلب الوالي الالغاء تصبح المداولة بعد ما سارية المفعول (1). و لعل هذا الاجراء يشكل سلاحا في يد الادارة المحلية تستعمله لاجل سير المصالح المحلية دون تأخير و تعطيل .

أما المداولات التي تحتاج الى مصديق الوزارة الوصية فان القانون الولائي حددها في جملة من الموضوعات على سبيل الحصر هي :

- الميزانية، و الحسابات و القروض.
- الضرائب و الرسوم.
- المنقولات و شراء العقارات و مبادلاتها .
- أجور موظفي الولاية .
- احداث المصالح و المؤسسات العمومية و المساهمة فيها (2).

و بالنظر الى الحالة الثالثة لتدخل الادارة الوصية يتضح لنا الوزن النسبي لقيمة قرارات المجلس الشعبي الولائي و تزداد هذه القيمة كلما راع المجلس جانب الاختصاص و جانب الاجراءات القانونية مما يخفف في النهاية من حدة الرقابة الوصائية.

أما الحالة الرابعة التي من خلالها تجد الادارة الوصية فراقب أعمال الادارة المحلية هي حالة ابطال المداولات اما بطلانا مطلقا او بطلانا نسبيا، و البطلان المطلق يحدث عندما تكون المداولة غير شرعية اما بسبب مخالفة المداولة القانون أو بسبب خروج المداولة عن اختصاص المجلس، و في كلا الحالتين يجرى البطلان بقرار معلل من وزير الداخلية. (3).

أما البطلان النسبي فانه يحدث عندما يشترك في المداولة أعضاء من المجلس لهم مصلحة في القضية المطروحة للتداول اما باسمائهم الشخصية أو بصفتهم وكلاء للغير (4). غير أن تحقيق هذا البطلان يبقى محدودا في المجال العملي لسببين :

الاول أن الذى بامكانه ابطال المداولة أى ناخب خلال خمسة عشر (15) يوما بعد اغلاق دورة المجلس، و هذا نجده قليل ان لم نقل نادرا ثم أن مشاركة المواطنين على المستوى البلدى ضعيف أما على المستوى الولائي فانه أضعف.

الثاني أن أعضاء المجلس لما تكن لهم مصالح فانهم لا يظهرون كوكلاء على الغير أو مدافعين عن مصالحهم بل تجرى الترتيبات في اطار غير رسمي و خارجا عن قاعة المداولات.

و استنادا الى ذلك فان مراقبة الاعمال وفقا لاجراءات قانونية ظاهرية لا يكفي ما لم يكن ثمة ضمير حي يحاسب الفرد في كل وقت.

---

1 — أمر رقم 69 — 38 ، مرجع سابق مادة : 55.

2 — أمر رقم 69 — 38 مرجع سابق ، مواد من 56 الى 58.

3 — أمر رقم 69 — 38 مرجع سابق مادة : 59.

4 — أمر رقم 69 — 38 مرجع سابق ، مادة : 60.

ان المجلس الشعبي الولائي بامكانه أن يحافظ على المصالح المحلية اذا ما تعرضت مداولاته للابطال فيطعن في قرارات الابطال أمام الجهة القضائية المختصة باسم المجلس (1). اذا رأى أن المداولة فيها فائدة محلية لكن السلطات الوصية — نظرا لبعد ما — لم تقدر هذه الاهمية، وعليه فان تدخل الادارة الوصية ينطلق من مدى محافظة الادارة المحلية على سير مصالحها و هذا التدخل يبقى ناقصا ما لم تفصل سلطة الادارة الوصية الاعضاء بالمجلس.

ب — الرقابة على الاعضاء

يمكن فهم الرقابة على الاعضاء من حيث انتقائهم أو اقالتهم أو عزلهم.
فمن حيث انتقاء العضو تجرى اختيارات مدققة — حسبما رأينا — من طرف الحزب، ومتابعة هذا الاخير لنشاط العضو داخل المجلس وخارجه، و هذه المتابعة هي سياسية لا ترقى حتى الى درجة سحب الثقة من العضو أو تسجيل التشجيعات المادية والمعنوية له.

أما من حيث اقالة العضو فانها تظهر من خلال حالات غياب العضو دورتين متتاليتين دون عذر مشروع ومقبول من طرف المجلس فان المجلس يصرح باستقالته في آخر الدورة الثانية. (2).

ان تطبيق هذه القاعدة يؤدي الى انضباط في صفوف الاعضاء والمواظبة على حضور دورات المجلس والمشاركة في انجاز أعمال المجلس والتقليل من حالات الاقالة التي يتعرض لها المجلس.

ان الاقالة لا تكون دائما لسبب التغيب أو تقديم الاستقالة بل ثمة حالة تعرض العضو للاقالة وهي عدم قابلية العضو للانتخاب ويتعرض العضو لمثل هذه الحالة اذا تعرض لشروط المنتخب، واذا تبين عضو أنه من الذين يمنعهم القانون في العضوية فانه يتعين أن يتخلى على مهامه في ظرف شهر من اعلان النتائج والا يعتبر مستقيلا بقرار من وزير الداخلية. (3).

أما الحالة الثالثة التي يتعرض لها العضو بالمجلس الشعبي الولائي فهي حالة العزل من المجلس، وهذه الحالة تأتي من سوء تصرف العضو، واخلاله بالثقة التي وضعت فيه عند ممارسة نيابته، و هذه الحالة لا تتم الا بارتكاب العضو لخطاء جسيم يمنعه مستقبلا من أداء نيابته. فعندئذ يوقفه وزير الداخلية في مدة لا تزيد عن ثلاثة (03) أشهر. (4).

إن الاوضاع السابقة تجعل الاعضاء في حالات خارجة عن المجلس ولا يستطيع العضو المشاركة في أعمال المجلس بل يكلف ذلك اجراء جديدة تتمثل في فصل العضو بصفة نهائية ثم القيام باستخلاف القديم بآخر من نفس الدائرة الانتخابية.

ان السلطة الوصية بحكم تواجدها القانوني تستطيع متابعة الاعضاء في المجلس

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 62.

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 37.

3 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مواد من 10 الى 16.

4 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة 19.

الشعبي الولائي ومن ثم تقرير الجزاءات [illegible] كانت أو سياسية.

مما سبق نجد أن الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي — السياسية والادارية — تعتبر أسلوبا من أساليب توجيه وتقويم عمل المجلس الى ما هو أفضل، طبقا للتصور، ترسيخ القاعد الشعبية في تسيير شؤونهم بأنفسهم على مستوى الولاية، كما تهدف الوصاية الى حماية المجلس من اساءة فهم الديمقراطية الحقة التي تعتبر أن العضو مكلف بخدمة المصلحة العامة، ومن ثم تحقيق النفع العام لافراد الشعب على المستوى المحلي.

من خلال عملية تكوين المجلس الشعبي الولائي، وكيفية تسييره وصلاحياته يتضح لنا الدور الذي يحتله المجلس في قيادة الادارة المحلية على مستوى الولاية، وذلك بواسطة المداولات واتخاذ التدابير الجماعية لسير المصالح المحلية، غير أن هذه المصالح لا تتوقف عند اتخاذ القرار بل أن القرار والمداولة لا قيمة لهما ما لم يتحولا الى واقع محقق.

ان الجهاز التنفيذي على مستوى الولاية لا يقل أهمية عن المجلس الشعبي الولائي مما يحتم علينا التعرض اليه لمعرفة كيفية أداء المصالح المحلية، وما هي النتائج المرجوة من خلال تواجد جهازين لسير هذه المصالح.

المبحث الثالث
المجلس التنفيذى الولائي

يوجد الى جوار المجلس الشعبي الولائي مجلس تنفيذى مهمته اتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق سياسة الحكومة على مستوى الولاية، و اتخاذ إجراءات تطبيق مداولات المجلس الشعبي الولائي . و هذه الوظيفة المزدوجة تضفي اهمية خاصة للمجلس التنفيذى الولائي و لفهم هذه الاهمية نتعرف على المجلس التنفيذى من حيث التنظيم ثم الوظيفة ثم دور الوالي و نوابه على مستوى الدوائر على التوالي :

أولا — تنظيم المجلس

لقد مر المجلس التنفيذى الولائي — عقب الاستقلال — بأزمة كبقية المؤسسات الادارية في البلاد ، و خاصة ان المجالس العامة التي كانت سائدة قبل الاستقلال قد أصبحت شاغرة من الناحية العملية، و لم يبق الا الاطار القانوني طبقا لما نص عليه قانون 31 ديسمبر 1962 من أن القوانين المعمول به تبقى سارية المفعول ما لم تتعارض مع السيادة الوطنية، و قد تنازع تكوين المجلس التنفيذى الولائي في أول الامر تياران، يهدف الى توسيع صلاحيات المجلس و من ورائه الوالي اعتمادا على الاوضاع التي كانت تمر بها البلاد، و تيار يهدف الى توسيع التمثيل الشعبي . غير أن الواقع الذى تعيشه الولاية حتم تاكيد دور والي الولاية باعتباره الممثل الاول للحكومة على مستوى الولاية، غير أن المجلس التنفيذى خضع للمد و الجزر الى ان صار بالشكل الذى هو عليه اليوم. فما هي المراحل التي مر بها تنظيم المجلس ؟.

ان المجلس التنفيذى الولائي مر بثلاثة مراحل بارزة هي مرحلة التجربة و مرحلة التنظيم المتباين و مرحلة التنظيم الموحد .

1 — مرحلة التجربة

تبتدئ هذه المرحلة من تاريخ صدور المرسوم المتعلق بسلطات والي ولاية الاوراس في (24) يوليو (1968)، و المرسوم المتعلق بسلطات والي ولاية تيزى وزو في أكتوبر 1968 (1).

و من خلال هذين المرسومين يمكن التعرف على تنظيم المجلس التنفيذى الولائي في مرحلته الاولى، و تميزت هذه المرحلة بعدم تحديد عدد معين من المديريات بل أوكلت الامر الى والي الولاية الذى تخول له كافة السلطات المتعلقة باتخاذ القرارات اللازمة لتسيير المصالح المحلية و بالمقابل من ذلك أن على الادارة المركزية أن تعمل على احداث المصالح التي تمثلها على مستوى الولاية و من ثم فان والي الولاية — التي هي محل تجزئة — يمارس امتيازاته فيما يتعلق :

- التنمية الصناعية و الفلاحية.
- التهيئة العمرانية و الاسكان.

---

1 — مرسوم رقم 68 — 462 مورخ في 24 يوليو 1968، ج.ر، العدد : (62) بتاريخ 1968/08/02.

— مرسوم رقم 68 — 593 مورخ في 24 أكتوبر 1968، ج.ر، العدد : 89، بتاريخ 1968/11/05.

- النقل وطرق المواصلات.
- البنايات المدرسية.
- الصحة والعمل الاجتماعي (1).

ويستثنى من اختصاصات الوالي :

- تفتيش وتشريع العمل .
- العمل التربوي .
- الضرائب وأملاك الدولة .
- المصارف العمومية .
- العمل القضائي وكل ما يتصل بوزارة العدل . (2).

من خلال الصلاحيات المسندة الى كل من والي ولاية الاوراس ووالي ولاية تيزي وزو يتضح وأن ثمة تشكيل موحد لمجالس التنفيذية، وان الطريقة التي اتبعت منذ البدا في تحديد المجالس التنفيذية على مستوى الولاية هي أقرب الى الواقعية، وذلك من حيث ملح الصلاحيات الممكن انجازها ومتابعتها على مستوى الولاية، غير ان هذا المنهج يودي ولا محال الى اختلاف قدرات وامكانيات كل ولاية على حدة مما يتطلب وضع تنظيم خاصا لكل ولاية على حدة، وهذا يودي في المرحلة الاولى من تكوين الدولة الى صعوبات في آداء المجالس أعمالها وفي متابعة هذه الاعمال .

ويتسم اجراء تكوين المجلس التنفيذي الولائي بانشاء مصالح مشتركة تساعد الوالي على تسيير مختلف مصالح الحكومة على مستوى الولاية، وقد جاء هذا العمل عكمل لتجربتين ولايتي الاوراس وتيزي وزو حيث تكونت بهما المصالح التالية :

- مصلحة البريد .
- مصلحة المحفوظات.
- مصلحة المعلومات والارشادات العامة.
- مصلحة المعامل الميكانوغرافية والآلات الحسابية.
- مصلحة الطباعة الادارية.
- مصلحة شراء الادوات والبناء.
- مصلحة السيارات المتضمنة المستودعات والمعامل . (3).

ان المجلس التنفيذي الولائي لا يتوقف تكوينه على تنظيم المديريات بل في نفس اطار التجربة التي يمر بها المجلس تتكون المصالح المشتركة للمجلس ليمتد هذا

---

1 ـ مرسوم رقم 68 ـ 462، مرجع سابق مادة : 7.
ـ مرسوم رقم 68 ـ 592، مرجع سابق مادة : 7.
2 ـ مرسوم رقم 68 ـ 462، مرجع سابق مواد : 8 ـ 9.
ـ مرسوم رقم 68 ـ 592، مرجع سابق مواد : 8 ـ 9.
3 ـ مرسوم رقم 69 ـ 04 المورخ في 30 يناير 1969 يتضمن احداث مصالح مشتركة بين مختلف الادارات العمومية التابعة لولاية الاوراس مادة : 1، ج، ر، ج، ج د ش، العدد : 9، بتاريخ 1969/01/31.
ـ مرسوم رقم : 69 ـ 05، المورخ في 30 يناير 1969، يتضمن احداث مصالح مشتركة بين مختلف الادارات العمومية التابعة لولاية تيزي وزو، ج، ر، ج، ج، د، ش، العدد : 9 ـ بتاريخ 1969/01/31.

السياق الى المنهج الداخلي لكل مديرية يتضمن هو الاخر أن يسلك مرحلة التجربة ليمتد بعد ذلك الى بقية الولايات الاخرى، ويطابق هذا القول على تنظيم مصالح الغابات وحماية الاراضي واستصلاحها في كل من ولاية عنابة، الاوراس قسنطينة وسطيف (1).

ان ما يمكن أن يلاحظ على استعمال المنهج التجريبي في تأسيس المجلس التنفيذى الولائي بشكل متكامل هو منهج يجنب الارتجال، ويجعل التنظيم القانوني مطابق للواقع العملي، ويا حبذا لو تراعى النصوص التنظيمية مبدأ التدرج في سن القواعد التنظيمية ومراعاة الجهة المختصة باصدار هذه النصوص فان كان تنظيم المجلس التنفيذى ومصالحه يتم بمراسيم فان تنظيم المديريات لا يحتاج الى مراسيم، والا سوف نعطى للاشياء غير الحجم الذى تستحقه، غير أنه بالنظر الى الوجهة المعاكسة لذلك نجد أنه في المرحلة الأولى لتكوين المجالس التنفيذية لم تكن ثمة تقاليد ادارية راسخة تثبت دعائم المديرات التى تشكل المجلس التنفيذى للولايات، ولما أصبحت هذه التقاليد موجودة أمكن تنظيم مديريات المجلس بقرار وزارى غير أنه مهما كان تنظيم المجلس في مرحلة التجربة فانه ولا محال يخرج الى الواقع يمارس في أماكن وأزمنة مختلفة.

2 ـ مرحلة التنظيم المتباين

لقد عرفت المجالس التنفيذية للولايات تنظيما يعتمد على مراعاة خصوصيات كل ولاية اقتصادية كانت أو اجتماعية وذلك لما أسفرت عليه المرحلة التجريبية الاولى، ومن نتائج ذلك جاءت مراسيم 1970 محددة المجالس التنفيذية في كل ولاية، ومن خلال هذه المراسيم نجد مدى تمركز أو عدم تمركز مصالح الحكومة على مستوى الولاية في مديرية أو مجموعة مديريات. وبالرجوع الى المراسيم التنظيمية نجد عدد المديريات في المجالس التنفيذية يتراوح بين تسع (9) مديريات، واربعة عشر (14) مديرية موزعة حسب الجدول التالي (2).

---

1 ـ مرسوم رقم 69 ـ 30 المؤرخ في 7 مارس 1969 يتعلق بتنظيم مصالح الغابات وحماية الاراضي واستصلاحها في ولايات عنابة، الاوراس قسنطينة، سطيف. ج، ر، عدد 21، بتاريخ 1969/3/7.

2 ـ مرسوم رقم 70 ـ 158 المؤرخ في 22 أكتوبر 1970 يتضمن انشاء مجلس تنفيذى لولاية سطيف. ج، ر، العدد : 96، مؤرخة في 1970/11/16.

ـ مرسوم رقم 70 ـ 166، المؤرخ في 10 نوفمبر 1970 يتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات. ج، ر، العدد : 96 مؤرخة في 1970/11/17.

جدول رقم (8)

مديريات المجالس التنفيذية الولايات مرحلة 1970 ـ 1974.

الــولايــــات	عدد مديريات المجالس التنفيذية
الاوراس، مستغانم، سعيدة، تيارت	(9) مــديــريـــات
سطيف، الاصنام (شلف)، الواحات، الساورة، تيزي وزو.	(10) مــديــريـــات
الـمـــديـــة	(11) مــديـريـــة
عـنـــابـــة	(12) مــديـــريـــة
الجزائر، قسنطينة، وهـــران	(14) مـــديـــريـــة

ـ ومن خلال الجدول يتضح لنا خمسة (5) نماذج لتشكيل المجالس التنفيذية.

والولايات التي ينطبق عليها كل نموذج، غير أن السؤال الذى يطرح نفسه هو ما هي القاعدة التي يمكن الاستناد اليها لتحديد النموذج الممكن تطبيقه على الولاية؟.

ان المنطق يقضي بالاخذ بعين الاعتبار مدى المركز الاقتصادى والاجتماعي لكل ولاية، لانه توزيع المصالح الحماية على عدد كبير من المديريات دون أن تكون للمديريات كثافة عمل فان ذلك يكون على حساب الاموال والرجال مما يتطلب مراعاة خصوصيات الولاية. غير أن التنمية السريعة للبلاد أدت الى توسيع وظيفة الحكومة ومن ثم توسيع عمل وحدات الادارة المحلية مما تطلب اجراء تنظيم اقليمي للولايات في سنة 1974 نتج عنه ارتفاع عدد الولايات من خمسة عشر (15) ولاية الى احدى وثلاثون (31) ولاية وهذا معناه انشاء (31) مجلسا تنفيذيا جديدا. بتنظيماته الثانوية والمادية والبشرية هل سار تنظيم المجالس التنفيذ على نمط التباين أم عمل على توحيد هذه المجالس؟.

انما جدف اليه تنظيم 1974 هو الاستمرار في نشر التمايز في تنظيم المجالس التنفيذية الصادر في سنة 1970، والفرق يظهر من خلال الناحية العددية للولايات والمديريات على حد سواء والجدول التالي خير معبر عن ذلك (1).

---

1 ـ مرسوم رقم 74 ـ 197 المؤرخ في أول أكتوبر 1974، المتضمن تأليف المجالس التنفيذية للولايات. ج.ر، العدد : 81، المؤرخة في 1974/10/08.

جـــدول رقـــم (4)

مديريات المجالس التنفيذية للولايات مرحلة 74 ـ 1979.

الـــولايـــــات	عـــدد المـــديـريـات
أم البواقي، باتنة، البويرة، تبسة، تيارت، الجلفة سيدي بلعباس، قالمة، المسيلة، معسكر.	(10) مـــديـريـات
أدرار، الاصنام، الاغواط، بسكرة، بشار، تمنراست تيزي وزو، جيجل، سطيف، سعيدة، سكيكدة، المدية، مستغانم، ورقلة.	(11) مـــديـريـــة
بـــجـــايـــة	(12) مـــديـريـــة
البليـدة، تلمســان	(13) مـــديـريـــة
عـــنـــابـــة	(14) مـــديـريـــة
قـــســنـطـيـنـــة	(15) مـــديـريـــة
وهـــران، الجـــزائـــر	(16) مـــديـريـــة

بالنظر الى الجدول السابق نجد ثمة تباين في عدد المديريات التي تؤلف المجالس التنفيذية على مستوى ولايات الجمهورية الجزائرية. غير أن هذا التباين يستند الى أساس منطقي هو مراعاة الاهمية الاقتصادية والاجتماعية لكل ولاية، وهذا الاساس يجلب بلا محال تكاليف مادية وبشرية كبيرة، وفي الوقت ذاته أن المجالس التنفيذية على المستوى الوطني تقوم بنفس الوظيفة وان اختلفت في التنظيم الهيكلي، وكلفت اجراءات قانونية معقدة. غير أن هذه الصيغة المتباينة للمجالس التنفيذية الولائية لم تستمر حيث عدل عنها بتنظيم موحد لكل الولايات على شرط أن يبقى المجلس تحت سلطة والي الولاية. فما هو وضع هذا التنظيم الموحد ؟.

3 ــ مرحلة التنظيم الموحد

لقد مرت المجالس التنفيذية للولايات بالتجربة في أول الامر و تركت الصلاحيات المبادرة كل من رؤساء الادارات المركزية و الولاة في انشاء مصالح الحكومة على مستوى الولاية ثم نتج عن هذه التجربة تباين في تنظيم المجلس التنفيذي ثم العمل على توحيد المديريات و المصالح التابعة لوالي الولاية. و يشكل المرسوم الصادر في سنة 1979 أساسا لوحدة تنظيم المجالس التنفيذية للولايات وعليه أصبحت هذه المجالس في كل ولاية منظمة على نسق واحد و مكونة من المديريات التالية :

- مديرية التنظيم و الادارة المحلية.
- مديرية التنسيق المالي .
- مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية.
- مديرية الهياكل الاساسية القاعدية.
- مديرية التعمير و البناء و الاسكان .
- مديرية التنمية الزراعية و الثورة الزراعية و الغابات.
- مديرية الري.
- مديرية البريد و المواصلات.
- مديرية الصناعة و الطاقة.
- مديرية التربية.
- مديرية الصحة.
- مديرية العمل و التكوين المهني و المجاهدين .
- مديرية التجارة.
- مديرية النقل .
- مديرية النشاط الثقافي و السياحة و الشبيبة و الرياضة (1).

من خلال هذا التنظيم نجد المصالح المركزية للحكومة تعمل على المستوى المحلي و في جميع الولايات دون تمييز و تحت سلطة والي الولاية. غير أنه نظرا لاتساع وظيفة المجلس التنفيذي الولائي فانه يوضع تحت تصرفه كتابة عامة و مصالح مشتركة يتولى الاشراف عليهما الامين العام تحت سلطة الوالي و هذه المصالح هي :

- كتابة المجلس التنفيذي .
- مصلحة الموظفين .
- مصلحة الميزانية و العمليات المالية.
- مصلحة العتاد و تجهيز الاموال المنقولة و العقارية.
- مصلحة الشؤون الدينية (2).

---

1 ــ مرسوم رقم 79 ــ 141 المؤرخ في 3 سبتمبر 1979 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية و تنظيمه و سيره ، مادة : 4، العدد 37 بتاريخ 1979/09/11.

2 ــ مرسوم رقم 79 ــ 141 مرجع سابق، مادة : 2.

ان التنظيم الهيكلي الموحد هو أكثر استقرار و اتزانا في تحديد و ضبط أعمال المجلس التنفيذي على مستوى الولايات، و أن ذلك يودي الى تخفيف التعقيدات القانونية و توضيح الاهداف أكثر. غير أن التغييرات المستجدة تجعل المجلس أقل استقرار، و هذا ما يظهر لنا من خلال التغيرات التي طرأت على اعادة تنظيم المجلس التنفيذي سنة 1983 و التي نتج عنها زيادة عدد المديريات من خمسة عشرة (15) مديرية الى تسعة عشرة (19) مديرية (1). و زيادة عدد المصالح من خمسة (05) مصالح الى ثمانية (08) مصالح (2). كما نتج عن اعادة تنظيم المجلس تغيير نوعي تمثل في ضبط مصالح المجلس التنفيذي من الناحية التنظيمية و الوظيفية و ترتب على ذلك زيادة المديريات التالية :

- مديرية تنشيط الوحدات الاقتصادية التي كانت في الاصل نيابة مديرية لمديرية التنظيم و الادارة المحلية.
- مديرية الثقافة و الاعلام و كانت في الاصل نيابة مديرية لمديرية النشاط الثقافي و السياحة و الشبيبة و الرياضة.
- مديرية الشؤون الدينية طبقا لتنظيم 1979 كانت مصلحة تابعة للامانة العامة للولاية.
- مديرية الشؤون الاجتماعية، تعد هذه المديرية جديدة بالنسبة لانشائها و تنظيمها على مستوى الولاية، غير أن الوظيفة الاصلية ورثتها عن مديرية الصحة (3).

أن هذه المديريات في الاصل عبارة عن ادارات فرعية أصبحت مستقلة نظرا لاتساع وظيفتها ، غير أن هذا التوسيع العددي لمديريات المجلس التنفيذي الولائي لا يودي دائما الى تطوير اداء المصالح المعنية، بل أنه مما لا شك فيه أن بعض مديريات المجالس التنفيذية في بعض الولايات تبقى عاطلة و تكلفة تسييرها أقوى من الخدمات التي تقدمها . و من ثم فان العناية لا ينبغي دائما أن تتوجه الى الجانب الهيكلي و تنسى الجانب الوظيفي و حجم الاعمال الذي يقدم في هذه المنطقة أو تلك .

كما ترتب ضبط مصالح المجلس التنفيذي و زيادة عددها في ظل النسق الموحد على المستوى الوطني و هي :

- المصلحة المركزية للبريد .
- مصلحة الاملاك العقارية و حظيرة السيارات التابعة للولاية و المجلس التنفيذي .
- مصلحة كتابة المجلس التنفيذي .
- مصلحة الوثائق و المحفوظات .
- مصلحة المجاهدين .
- مصلحة المواصلات الوطنية .

---

1 — مرسوم رقم 83 — 545 المورخ في 24 سبتمبر 1983 يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي الولائي و تنظيمه و عمله ، مادة : 2 ج ، ر ، العدد : 40 المورخ في ، 1983/09/27 .

2 — مرسوم رقم 83 — 545 ، مرجع سابق ، مادة : 9 .

3 — مرسوم رقم 83 — 545 ، مرجع سابق ، مادة : 8 .

ـ مصلحة الحماية المدنية.

ـ مفتشية الوظيفة العمومية. (1)

ان من هذه المصالح ما كان يتبع مباشرة الوالي غير أن تنظيم 1983 جعل هذه المصالح تحت اشراف الامانة العامة للولاية، وهذا يعد اجراء هاما في توضيح صلاحيات الامين العام للولاية. وتقريب بعض المصالح ذات الاهمية من والي الولاية.

ان تنظيم المجلس التنفيذي الولائي قد خضع للمد والجزر وهو يسير في تنظيمه من حسن الى أحسن. غير أن ثمة اشكالية قانونية نشير اليها في هذا الصدد وهي أن القانون الولائي ينص على أنه : (يتكون المجلس التنفيذي الولائي من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

لا تمتد صلاحيات المجلس التنفيذي الولائي الى المجالات التالية :

1 ـ العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية...) (2)

بينما المراسيم التنظيمية التي صدرت في جميع المراحل والخاصة بتشكيل المجلس التنفيذي نجدها تدخل التنظيم التربوي ضمن المجالس التنفيذية فان كانت المجالس التنفيذية لا تمتد الى العدالة فان ذلك يستند الى منطق مفاده الفصل بين الجهاز التنفيذي والقضائي، أما في الجهاز التربوي فان مثل هذه الحجة غير قائمة مما يتطلب معه ازالة الغموض والتناقض بين النصوص القانونية والتنظيمية.

استنادا الى المراحل الثالثة ـ مرحلة التجربة، التباين، التنظيم الموحد ـ الذين مر بهم تنظيم المجلس التنفيذي الولائي يمكن استخلاص عدة حقائق نأتي على ذكر منها ما يلي :

ـ ان اعتماد تنظيم متباين بين مختلف ولايات الوطن هو تنظيم يستجيب للمطالب المختلفة للولايات في الوقت الذي يكلف تشريع واسع خاصة في مجال الوصايا والمطابقة، ما يتطلب في النهاية تكوين الرجال مسيرين خلقيا وعقائديا.

ـ ان توحيد تنظيم المجالس التنفيذية لا يخلو من نقائص وعلى رأسها التكلفة الواسعة للجانب المادي والانساني مهما لتباين واختلاف مطالب كل ولاية وما تحتاجه من امكانيات مادية وبشرية. مما يتعين في النهاية الاخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل ولاية على حدة ثم رسم التنظيم اللازم لها.

ـ ان تنظيم المجلس التنفيذي الولائي خضع للمد والجزر توسعت مديرياته أحيانا وانكمشت احيانا أخرى، وفي كلا الحالتين سادت ظاهرة ادماج مصلحتين منفصلتين على المستوى المركزي في مصلحة واحدة على مستوى الولاية، وقد نتج عن هذه الظاهرة مشاكل بين مصلحتين على المستوى المركزي، من هي المصلحة (الوزارة) التي لها حق تعيين مدير على مستوى الولاية ؟ ولاي وزارة يتبع هذا المدير، ومن هي السلطة

---

1 ـ مرسوم رقم 83 ـ 545، مرجع سابق، مادة : 9.

2 ـ قانون رقم 81 ـ 02، المؤرخ في 14 فبراير 1981 المتضمن تعديل وتتميم الامر رقم 69 ـ 38، المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية، مادة : 137 الفقرة الثانية، والثالثة، ج، ر، العدد : 7 المؤرخ في 17 فبراير 1981.

الوصية عليه ؟ ومن هي السلطة التي لها حق اصدار التشجيعات و العقوبات ؟

ان مثل هذه الاسئلة لها أهميتها في انشاء مصالح المجلس التنفيذي و في أخذ الاحتياطات الوقائية قبل وقوع النزاع.

ومن الحقائق التي ينبغي الاشارة اليها في تكوين المجلس التنفيذي هي أن بعض المصالح لها أهمية خاصة على مستوى الولاية مثل مديرية التنسيق المالي التي نجدها تشمل القطاعات المالية بجميع فروعها، وهذا يجعل هذه المديرية تحتل مقدمة المديريات مما يتطلب وضع تنظيم محكم يمكن المجلس التنفيذي من قدرة أداء الاموال المنقولة و العقارية.

ان من الحالات التي تؤثر على تنظيم المجلس التنفيذي الولائي هو ما عرفته بعض الفترات من تنظيم المجلس في شكل مديريات ومصالح تابعة للوالي مباشرة ومصالح تابعة للكتابة العامة. وهذا فيه نوع من كثرة الهياكل على حساب الوظيفة المرجوة من المجلس.

ان النتائج المشار اليها يتلمسها القارئ من خلال الممارسة الميدانية، أما من الناحية النظرية فان الامور تبدو ممكنة، وعليه فان تقرير اي تنظيم للمجلس التنفيذي ينبغي أن يراعي قاعدة التدرج في انشاء المصالح وأن يستند الى الواقع والى الدراسات الميدانية، وان أي تنظيم لا يراعي الشروط العلمية و القانونية يكون مصيره الفشل.

ان المجلس التنفيذي الولائي لا يقاس بالجانب التنظيمي فقط بل أن ذلك يعد شكليا مما يتحتم على المجلس القيام بوظيفة اقتصادية و اجتماعية تكسبه قوة وصلابة. فما هي وظائفه ؟.

ثانيا - سير المجلس التنفيذي و وظائفه

رأينا كيف أن تنظيم المجلس التنفيذي يخضع للمد و الجزر من حيث توزيع المصالح المحلية، فأحيانا تجمع مصالح ذات طابع متشابه في مديرية واحدة، واحيانا توزع مصلحة أعمالها على عدة فروع، وكيلا الحالتين يعتبرا احد الوسائل المتبعة لسير المصالح المحلية على مستوى الولاية، و المطلوب من قضية التنظيم حصر مدى الفعالية وحسن أداء المجلس التنفيذي المصالح المسندة اليه فما هي صلاحية هذا المجلس وكيف يؤدي أعماله ؟

1 - صلاحيات المجلس

ينص القانون الولائي على أن (يتولى تنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي مجلس تنفيذي ولائي يوضع تحت سلطة الوالي . . .) (1)

استنادا الى هذه الفقرة نجد المجلس التنفيذي الولائي يقوم بعمل مزدوج فمن جهة يتولى تمثيل الادارة المركزية و ينفذ قراراتها، ومن جهة ثانية يعمل على

---

1 - قانون رقم 81 - 02، مادة 127، فقرة 1، مرجع سابق.

تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ، فما هي حدود صلاحياته في الجانبين ؟

أ — تنفيذ قرارات الادارة المركزية

يعتبر المجلس التنفيذي الجهة التي تمثل عدم التركيز الاداري على مستوى الولاية لمختلف مصالح الدولة، غير أن هذا التمثيل لا يتم بطريقة مباشرة، بل ان والي الولاية يعتبر الممثل الوحيد لمختلف مصالح الادارة المركزية على مستوى الولاية، و بواسطته يتصرف أعضاء المجلس التنفيذي، وقد نص القانون على أنه : (يجوز للوالي تسهيلا لمهام أعضاء المجلس التنفيذي للولاية أن يمنح هؤلاء تفويضات بالامضاء فيما يتعلق بجميع الشؤون التابعة فقط لاختصاصاتهم). (1) غير أن الامر ليس دائما على قدر من الوضوح بل توجد حالات تسند فيها الصلاحيات الى المجلس التنفيذي بصورة جماعية لاهميتها كالصلاحيات المتعلقة ب :

— الوصايا و الرقابة الادارية على الجماعات المحلية و المؤسسات المحلية بالولاية.

— رقابة نشاطات القطاع المسير ذاتيا و كافة المؤسسات الوطنية على مستوى الولاية.

— جمع كافة المعلومات التي تساعد على وضع المخطط الوطني و تطبيقه ضمن التوجيهات الصادرة من الادارة المركزية. (2)

و بصفة عامة يمارس أعضاء المجلس التنفيذي صلاحياتهم ضمن الشروط التي تحددها القوانين و التنظيمات المعمول بها تحت سلطة الوالي في اطار متكامل ومتناسق، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على المكانة التي يحتلها والي الولاية في القيام بمصالح الادارة المركزية على مستوى الولاية، و من ورائه أعضاء المجلس التنفيذي الولائي . غير ان ما ينبغي التنبيه اليه هو أن محتوى عدم التركيز الاداري المخول للمجلس التنفيذي لا يحتوي جميع مصالح الحكومة اذ نجد بعض المصالح أبعدت كليا من اختصاص المجلس التنفيذي مثل العدالة، و الجيش الوطني الشعبي، و من المصالح ما أبعدت جزئيا مثل مصلحة التربية و التعليم، و المصالح المالية (3). و هذا معناه أن ثمة مصالح تبقى خارجة عن اختصاص المجلس التنفيذي و خاضعة مباشرة للادارة المركزية و هذا يؤدي الى التخفيف من حدة الادارة المركزية بفضل تطبيق سياسة عدم التركيز، و التحكم في تسيير شؤون البلاد و العمل على وحدة التنظيم ضمن دولة بسيطة تسعى جاهدة الى تلافي مخاطر المركزية المفرطة و اللامركزية المفرطة حتى يكون ثمة تناسق و انسجام في تسيير المصالح المحلية.

ب — تنفيذ القرارات المحلية

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الجهة القانونية المخول لها التداول في الامور التي تهم الولاية، و لذلك فان تسيير المصالح المحلية و استغلال ثروة الولاية المالية مرهونة بالقرارات التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي غير أن هذه القرارات

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق مادة 147.

2 — أمر رقم 69 — 38 ، مرجع سابق ، مواد 141، 142.

3 — قانون رقم 81 — 02 ، مرجع سابق مادة 137.

تبقى مجردة ما لم تتحول الى واقع ملموس، والجهة المكلفة بانجاز ما يراه المجلس الشعبي لازما هو المجلس التنفيذي الولائي وقد جاء في النصوص التنظيمية على أن : (يتولى المجلس التنفيذي الولاية الموضوع تحت سلطة الوالي تنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي .) (1)

من خلال هذا النص يتبين وأن دور المجلس التنفيذي هو تنفيذ ما تقرره الادارة الجماعية، والواقع هو أن دوره يمتد الى مشاركة المجلس الشعبي في صنع القرارات من ناحيتين :

الناحية الاولى تتمثل في التقارير والاقتراحات التي يقدمها أعضاء المجلس التنفيذي بواسطة الوالي الى المجلس الشعبي حيث جاء في النص القانوني على أن : (يقوم الوالي في كل دورة عادية للمجلس تقريرا مفصلا عن نشاط المجلس التنفيذي، ويطلع المجلس على وضع الولاية ونشاط مختلف المصالح العمومية فيها) (2).

ان تقرير الوالي هذا لا يعد وثيقة متابعة وتقييم عمل المجلس التنفيذي فحسب بل يعد وثيقة عمل يستند اليها المجلس الشعبي الولائي لضبط أعماله والعمل على ايجاد السبل لتطوير المصالح المحلية.

الناحية الثانية تنصرف الى الحضور الجسدي لاعضاء المجلس التنفيذي — ان كان الامر يهم قطاعهم — الى دورات المجلس الشعبي، وهذا ما دل عليه القانون عندما نص على أن (تحضر الهيئة التنفيذية اجتماعات المجلس الشعبي للولاية، ويستمع المجلس للوالي عند طلبه) (3)

ان حضور أعضاء المجلس التنفيذي الى جوار أعضاء المجلس الشعبي الولائي له أكثر من معنى فهو من جهة يؤثر على صنع القرار المحلي ايجابا وذلك لما يملكه أعضاء المجلس التنفيذي من خبرة بالمسائل المحلية، وبالمقابل من ذلك فانه يؤثر سلبا نتيجة قلة تجربة أعضاء المجلس الشعبي، ومن ثم توجيه القرار المحلي نحو ما تريده البيروقراطية والتيكنوقراطية المحلية، والحل المناسب لتلافي سلبيات المشاركة هو تكوين أعضاء المجلس الشعبي ودرايتهم الواسعة بالمسائل المحلية.

ان المجلس التنفيذي الولائي يحتل مكانة مرموقة في تسيير المصالح المحلية مما يحتم اختيار أعضائه اختيارا دقيقا بالاضافة الى الدور القيادي الذي يلعبه الوالي على مستوى الولاية.

2 — تسيير المجلس التنفيذي

حتى يتمكن المجلس التنفيذي من أداء أعماله فانه يتبع قواعد التسيير الاداري العامة كعقد الاجتماعات، واحترام السلم الاداري، والتنسيق والتخطيط وتفويض الاعضاء.

أ — اجتماع المجلس

يجتمع المجلس بصفة منتظمة مرتين في الشهر برئاسة والي الولاية لدراسة سبل التنفيذ

---

1 — مرسوم رقم 83 — 545 المؤرخ في 14 سبتمبر 1983، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، مادة 1، ج ر، عدد : 40، 1983.

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 52.

3 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة 38.

والانجاز وتشخيص الصعوبات ووسائل التغلب عليها ، وبامكان الوالي أن يستدعي الى هذه الاجتماعات أي شخص يرى في محاورته فائدة للموضوع المطروح (1).

ان الاجتماعات ضرورية لتسيير الاعمال اذا اتخذت الوسائل اللازمة لحضور الاجتماع، وتم الاعداد له على أكمل وجه ، وعليه فان نجاح الاجتماع مرهون بالاعداد له وتحضير البيانات اللازمة له ، والامين العام للولاية يلعب الدور الرئيسي في احضار الوثائق والبيانات المتعلقة بالنقاط المدرجة في جدول الاعمال ، بالاضافة الى الدور القيادي الذي يتولاه الوالي في ضبط الاعمال وتوجيه النقاش نحو النقاط المطلوب حلها واستخلاص النتائج ، وبما أن المصالح المحلية ذات طابع معقد فان رئيس الاجتماع ينبغي أن تكون لديه الفطنة والذكاء القوي والدراية الواسعة بالمسائل المحلية كي يتمكن من الخروج بقرارات عملية.

ب - التسلسل الرأسي

يعمل المجلس التنفيذي الولائي في اطار التسلسل الرأسي للعمل الاداري حيث أن العلاقة فيه متبادلة بين الرئيس والمرؤوس ، فالوالي ، باعتباره رئيس المجلس التنفيذي - يتولى ابلاغ جميع اعضاء المجلس بالتعليمات الواردة اليه ، وبالمقابل من ذلك يتعين على أعضاء المجلس أن يعلموا الوالي بانتظام بتطوير أعمالهم وآجال الانجاز المحددة لهم ، ذلك لان الوالي بدوره مكلف باعلام الجهة المركزية بواسطة تقرير دوري يوجه الى كل وزير ، ومديرية تعتبر الجهة التي تلتقي فيها جميع البيانات الخاصة بتسيير مصالح الولاية لتتولى بدورها اعداد حصيلة لجميع نشاطات الولاية. (2)

ان التسلسل الرأسي للعمل الاداري سيف ذو حدين يمكن أن يستخدم لحسن سير العمل الاداري ان توفر الاطار البشري اللازم ، كما يمكن أن يشكل عائقا أمام فعالية الجهاز التنفيذي مما يحتم على قيادة الادارة المحلية المتابعة الميدانية والسهر على انتظام سير العمل دون الاكتفاء بالتقارير.

جـ - التنسيق

من بين الاعمال التي ينبغي اعطاؤها أهمية كبرى في تسيير المجلس التنفيذي عملية البرمجة والتنسيق لسير المصالح المحلية ، وذلك لما لمديريات المجلس التنفيذي من تداخل احيانا في الوظيفة وأحيانا غموضا فيها ، وكيلا الحالتان تحتاجا الى جهة تفض النزاع والصعوبات المحتملة ، وفي هذا الجانب يبرز الدور الهام الذي تقوم به مديرية التخطيط في عملية البرمجة والامين العام باعتباره العضو الميداني الذي يتابع انجازات مديريات المجلس التنفيذي فان القانون خول له بان يلتقي باي عضو من الاعضاء أو مجموعة من الاعضاء لدراسة المسائل التي تشكل صعوبة أو غموض (3) ويعلم الوالي لاتخاذ الاجراءات لحل المسائل المطروحة.

ان حسن استعمال عملية التنسيق والتخطيط يؤديا الى القضاء على العديد من المشاكل ويقللا في نفس الوقت تكاليف ووقت الانجاز.

---

1 - قانون رقم 81 - 02 ، مرجع سابق ، مادة : 106.

2 - مرسوم رقم 83 - 346 ، مرجع سابق ، مادة : 19.

3 - مرسوم رقم 83 - 346 ، مرجع سابق ، مادة : 16.

د ـ التفويض

من المميزات التي تسمح للمجلس التنفيذي بالسير المنتظم ميزة تفويض الإمضاء لمديري المجلس التنفيذي حتى يتمكنوا من التوقيع على العقود الادارية و المقررات غير أن هذا التفويض ليس مطلقا بل ثمة قرارات ذات طابع تنظيمي تبقى من اختصاص والي الولاية، و طبقا للقاعدة العامة فان قرار التفويض أن يتعين فيه الوالي اسم المفوض له و رتبته ، و الاعمال التي يسمح له بالامضاء عليها حتى لا تقع ثمة اشكالية اسباب الوظيفة و عدم معرفة حدودها ، و بما أن التفويض شخص موقوف على المفوض فانه لا ينتهي الا بانتهاء مهام الوالي أو المفوض له .

ان التفويض مهما كان ـ واسعا أو محدودا ـ فانه يندرج ضمن الوسائل التي يعمل المجلس التنفيذي لسير المصالح المحلية، و الوالي في ذلك يعتبر القائد الاداري الاعلى مما يجعل وظيفة المجلس مربوطة بالدور القيادي الذي يحتله الوالي و نوابه على مستوى الولاية.

ثالثا ـ الوالي

تتجسد سلطة الدولة بكل معنى الكلمة في والي الولاية فهو الذي يتولى تمثيل مصالح الادارة المركزية كما يتولى تمثيل المصالح المحلية مستخدما في ذلك الاجهزة القانونية و الوسائل الموجودة على مستوى الولاية، فكيف يتم له ذلك ؟.

1 ـ الصلاحيات

ينص القانون على أن (الوالي هو حائز سلطة الدولة في الولاية و هو مندوب الحكومة و الممثل المباشر و الوحيد لكل الوزراء) (1).

ان نص هذه المادة يجعل الوالي الممثل الاقوى لسلطة الدولة على مستوى الولاية، و هو في ذلك يحرص على تنفيذ جميع القوانين و الانظمة السارية المفعول سواء منها تعلق بمصالح الادارة المركزية أو الادارة المحلية.

أ ـ تمثيل مصالح الادارة المركزية

استنادا الى النصوص القانونية و التنظيمية نجد الوالي يمثل مصالح الادارة المركزية بأتم معنى الكلمة فهو يتولى :

ـ السهر على تنفيذ القوانين و الانظمة، و تطبيق عمل الحكومة و جميع التعليمات الواردة اليه من مختلف الوزارات.

ـ أن الوالي هو المسؤول و المختص بعملية حفظ النظام العام في الولاية، و يملك في هذا الخصوص سلطة اصدار القرارات التنظيمية و الفردية المتعلقة بحفظ النظام العام، و لتحقيق ذلك يوضع تحت تصرفه وحدات الامن و الدرك المتمركزة في الولاية، و التي هي بدورها تزوده بكافة المعلومات المتصلة بالنظام العام في الولاية.

---

1 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق، مادة : 150 .

— يمكن للوالي في بعض الحالات أن يتولى صلاحيات الضبط القضائي، بمعنى أن الوالي بامكانه ان يحيل مرتكبي بعض المخالفات الى القضاء، و تتعلق هذه المخالفات في الغالب بالجرائم أو الجنح ضد أمن الدولة.

— تطبيقا لمبدأ السلطة الرئاسية فان والي الولاية يتولى توجيه تقريرا دوريا الى كل وزير عن نشاط قطاعه، و مدى ما تحقق، و ما هي اهم الصعوبات التي اعترضت قطاعه، و في الوقت ذاته يتولى ارسال تقريرا تقديريا عن رؤساء المصالح و مساعديهم بالادارات المدنية الى الجهات الوصية. (1)

ان تمثيل والي الولاية لمصالح الادارة المركزية واسعة و ازدادت اتساعا بشكل محسوس مع اتساع وظيفة الولاية و البلدية، و توليتهما تسيير الاملاك العقارية، و بيع ممتلكات الدولة من مساكن و قطع أرضية للمواطنين، و اجراء الفحوص و التحقق من الوضعية القانونية للممتلكات و من يستحقها.

ان الاجراءات التي اتخذتها الحكومة قصد تحسين وضعية المواطن في السكن و المعيشة تحتاج الى حرص شديد في مراعاة شروط الاستحقاق و هذا كله يقع على عاتق والي الولاية الى جوار ما يطلب منه من تمثيل المصالح المحلية.

ب — تمثيل مصالح الادارة المحلية

رأينا كيف أن الوالي يعتبر الممثل الاول لمصالح الادارة المركزية على مستوى الولاية. و هذا التمثيل في نفس الوقت لم يكن الا في خدمة المصالح المحلية للولاية و من ثم فان تمثيل الولاية لا يقل أهمية عن تمثيل مصالح الادارة المركزية مما يجعل مجالات تمثيل الوالي للمصالح المحلية واسعة جدا، و استنادا الى النصوص القانونية و التنظيمية يمكن حصر هذا التمثيل في النقاط التالية :

— تجاه المجلس الشعبي الولائي يكلف الوالي بتحضير دورات المجلس و اعداد التقارير اللازمة بمساعدة مديريات المجلس التنفيذي الولائي كما يجوز له المشاركة في مداولات المجلس و الادلاء برايه دون أن يكون له حق التصويت، و الوالي يعتبر كذلك المسؤول الاول عن تنفيذ جميع مداولات المجلس الشعبي الولائي و اتخاذ كافة الاجراءات و التدابير اللازمة لذلك.

— اتجاه المجلس التنفيذي الولائي فانه يلقى على عاتق والي الولاية اعداد التقارير المالية و الاعلامية لاخبار جميع مديري المجلس التنفيذي و اعلامهم بصفة نظامية و دورية بالتوجيهات العامة للحكومة و المتعلقة بمهامهم (2).

— تجاه مصالح الامن يقوم الوالي بحفظ النظام العام ضمن الحدود الادارية للولاية و يتخذ في ذلك التدابير التي يراها ضرورية لممارسة العمل مع مراعاة القوانين و انظمة الامن (3)، و الوالي بهذه المهمة يستطيع مباشرة وظيفة الضبط القضائي و القبض على المجرمين في حالة الاستعجال و احالتهم الى جهاز العدالة في حدود ثمانية و اربعون (48) ساعة (4). و يمتد دور الوالي في مجال الامن الى الحماية المدنية

---

1 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، المواد من 150 الى 152.

2 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة 145.

3 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، المواد : 152، 153.

4 — أمر رقم 69 — 38، مرجع سابق، مادة : 157.

و تمثيل الولاية أمام العدالة اما بصفة مدعي أو مدعى عليه (1)

ان الوالي بحكم مركزه في الولاية يعتبر الرئيس الاداري الاعلى على مستوى الولاية، و هو الآمر بالصرف لجميع العمليات المالية التي تهم المصالح المدنية، و هو المسؤول عن توجيه التقارير بصفة دورية الى الجهات المركزية عن القضايا التي تهم الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية في الولاية.

ان الوظيفة المسندة الى والي الولاية على درجة كبيرة من الاهمية لتعلقها بالقدرة و الكفاءة اللازمة للتنسيق بين العمل المركزي و المحلي و تنشيط مختلف الوحدات الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية. ان هذه المهمة تتطلب دراية واسعة بفن التسيير و القيادة، و مؤهلات علمية ذات طابع اداري و سياسي و اقتصادي الى جوار الشروط الشخصية و الاخلاقية التي تتطلب الاخلاص و التفاني في أداء الواجب. و مع ذلك فان دور الوالي يبقى ناقصا ما لم يجد الاجهزة السياسية و الادارية المساعدة قادرة على أداء ما أسند اليها، فما هي الاجهزة التي تساعد الوالي على أداء الوظيفة المسندة اليه ؟.

2 ـ العـــلاقـــات :

للوالي علاقات متينة بالاجهزة العاملة على مستوى الولاية و هذه الاجهزة هي :

ـ المجلس الشعبي الولائي .

ـ المجلس التنفيذي الولائي .

ـ الامانة العامة، المفتشية العامة، ديوان الوالي .

و العلاقة مع هذه الاجهزة تتنوع تبعا لطبيعة الجهاز و الوظيفة المسندة اليه .

أ ـ علاقة الوالي بالمجلس الشعبي .

ان أهمية الوالي و مكانته ضمن الولاية تجعله في علاقة متبادلة مع المجلس الشعبي الولائي .

فالوالي يتدخل في تأليف المجلس بحيث يشارك في اللجنة الولائية المكلفة باعداد قائمة المرشحين لاختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي ، و الوالي هو الذى يتلقى استقالة العضو او يعلن عن استبداله في حالة شغور منصب لسبب ما من الاسباب (2).

ان من حق والي الولاية أن يطلب انعقاد المجلس في دورة استثنائية في آجل أقصاه ثلاثون (30) يوما (3)، كما من حقه أن يطلب عقد جلسة سرية ان دعت الحاجة الى ذلك . و عليه فان رئيس المجلس الشعبي الولائي أن يأخذ رأى الوالي في مبادرته لدعوة انعقاد المجلس مما يجعل الوالي دائما على علم بحركة و نشاط المجلس.

يقوم الوالي تجاه المجلس الشعبي الولائي باتخاذ الاجراءات اللازمة لتنفيذ مداولات المجلس مع متابعة أعمال الانجاز، و في الوقت ذاته يكلف الوالي باعداد تقريرا

---

1 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق، مادة : 159.

2 ـ أمر رقم 69 ـ 38، مرجع سابق، مادة : 38.

3 ـ " " " " ، مادة : 27.

مفصلا حول نشاط الولاية يوجهه الى المجلس، و ما دور المجلس في هذا الا أن يقابله بالتقويم و تقديم الاقتراحات اللازمة لتحسين مستوى الاداء.

من خلال النقاط المشار اليها آنفا تتضح لنا العلاقة الوطيدة بين الوالي و المجلس الشعبي ، و هي علاقة تكاملية الهدف منها الربط بين التسيير الشعبي و التسيير الاداري. فما هي علاقة الوالي بالجانب التنفيذي على مستوى الولاية ؟

ب ـ علاقة الوالي بالمجلس التنفيذي

تتأكد علاقة الوالي بالمجلس التنفيذي الولائي من خلال السلطة التي يحوزها الوالي على مستوى الولاية باعتباره القائد الاداري و السياسي و المندوب الحكومي ، و الممثل المباشر و الوحيد لكل الوزارات. كما تتأكد هذه العلاقة من خلال الوظيفة الملقاة على عاتق المجلس التنفيذي الولائي و التي تتمثل بوجه خاص في تنفيذ القرارات التي تتخذها الحكومة و التي يتخذها المجلس الشعبي الولائي .

ان وظيفة المجلس التنفيذي الولائي تتوقف بشكل أساسي على الدور القيادى الذى يقوم به الوالي ، و لقد نص القانون في أكثر من مرة على أن المجلس التنفيذى الولائي (موضوع تحت سلطة الوالي) (1)

ان الوالي ، و بحكم ما تخوله له القوانين ، فانه يعتبر القائد الإدارى الاعلى على مستوى الولاية ، و هو بهذه الصفة يمارس سلطة الرئيس الادارى على اعضاء المجلس التنفيذى ، مما يمكنه من ممارسة عملية التعقيب ، و التوجيه و الرقابة ، و هو بذلك يكون دائما على اتصال مستمر باعضاء الهيئة التنفيذية و يتولى دعوتها الى الاجتماع ، و ابلاغها كافة البيانات و المعلومات المتجددة (2) ، في مقابل أن يتولى أعضاء الهيئة التنفيذية اعلام الوالي كل فيما يخصه .

مما سبق يتضح لنا الدور القيادى الذى يقوم به الوالي تجاه المجلس التنفيذى الولائي و أن المجلس يعد أداة الوالي في تنفيذ قرارات الادارة المركزية ، و مداولات المجلس الشعبي الولائي ، و اتخاذ كافة التدابير للحفاظ على الامن و النظام العام و من ثم تسيير المصالح المحلية تسييرا حسنا .

جـ ـ علاقة الوالي بالامانة العامة ، المفتشية العامة ، ديوان الوالي

تشمل الادارة العامة للولاية التابعة مباشرة لسلطة و الى الولاية الاجهزة التالية :

- المجلس التنفيذى الولائي .
- الكتابة العامة .
- المفتشية العامة .
- ديوان الوالي .

---

1 ـ أمر رقم 69 ـ 38 ، مرجع سابق ، مادة : 137 .

2 ـ مرسوم رقم 79 ـ 141 ، مرجع سابق ، مادة : 22 .

وقد أوضحنا من قبل ، علاقة الوالي بالمجلس التنفيذي للاهمية التي يحتلها هذا الجزء من الادارة العامة في تسيير مصالح الولاية . غير أن بقية الاجزاء لا تقل أهمية في تسيير المصالح المحلية، ومساعدة الوالي على اداء ما أسند اليه من أعمال .

فالكتابة العامة، وبحكم المصالح التي تحتوي عليها نجدها تحتل المكانة البارزة في تسيير المصالح المحلية . وان كانت تتبع الوالي مباشرة فان الامين العام للكتابة العامة يتولى دورا عمليا في تنسيق وتنشيط مديريات المجلس التنفيذي، وقد نص التنظيم الجاري به العمل على أن الامين العام يتولى ، تحت سلطة والي الولاية، السهر على سير جميع المديريات وتنسيق اعمالها ويتابع تنفيذ المداولات وبرنامج التجهيز والاستثمار الى جوار التوقيع على جميع العقود الادارية والقرارات. (1)
وبما أن الامين العام للكتابة العامة هو المسؤول على الكتابة فانه يدخل في علاقة مباشرة مع والي الولاية مما يتطلب اعلام الوالي بكل ما استجد من أمر، وعليه فان الكتابة العامة تشكل المقر الذي تلتقي فيه كافة البيانات المتعلقة بمختلف شؤون الولاية الامر الذي يستوجب تقديمها الى الوالي بشكل يسهل الاطلاع يمكن من اتخاذ الموقف المناسب لكل قضية على حدة .

أما فيما يتعلق بديوان الوالي فانه هو الآخر يوضع تحت تصرف الوالي مباشرة، وهو يعتبر أقرب جهاز يساعد الوالي في مجال العلاقات الخارجية، والتشريفات، وتنسيق جميع التدابير، وتنفيذها من اطار تنسيق مصالح الامن الموجودة على مستوى الولاية (2)، وبذلك يأخذ الديوان جانبا آخر من الخدمات التي تعمل على مساعدة الوالي على تحقيق ما اسند اليه من أعمال ، وللديوان لا يقوم بالعمل مباشرة بل يسهر على عملية الاتصال مع المصالح المكلفة بالتنفيذ واحاطة الوالي الاعمال التي تمكن من السير الحسن للمصالح المحلية.

أما المفتشية العامة فانها عبارة عن جهاز اداري يتبع الوالي مباشرة غير أن أعماله تنصرف الى متابعة ومراقبة سير المصالح المحلية وجميع الهيآت الموضوعة تحت وصاية الولاية، وهي بهذه الصفة تتولى الاتصال مع المصالح المعنية للقيام بمهام التحقيق في شروط تطبيق التنظيم والتعليمات التي يصدرها الوالي ، وتعلم الوالي بكل نتائجها في الوقت الذي تقدم فيه اقتراحات من شأنها تساعد على زيادة حسن التنظيم والسير الحسن للعمل . (3)

ان للمفتشية العامة عبارة عن أداة يستعملها الوالي في القيام بالاعمال اللاحقة للعمل حيث تتولى التقويم والتوجيه ، واقتراح الحلول على ضوء الواقع والتجربة والإمكانيات مما يسهل على الوالي اتخاذ القرار المناسب في الوقت المناسب. وهذا يودي ولا شك الى تحسين مستوى الاداء وتحقيق النفع العام .

من خلال علاقات الوالي بالاجهزة العاملة على مستوى الولاية نجد أن الامكانيات المادية والتنظيمية متوفرة على الاقل ب 80 % ، غير أن الشيء الذي لازالت

---

1 ـــ مرسوم رقم 83 ــ 545، المؤرخ في 24 سبتمبر 1983، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله ، مواد : من 6 الى 8، ج ، ر، رقم 40، 1983.
2 ـــ مرسوم رقم 83 ــ 546، المؤرخ في 24 سبتمبر 1983 المتعلق ببعض الاجهزة والهياكل الولائية، مادة : 4، ج ، ر، رقم 40، 1983.
3 ـــ مرسوم رقم، 83 ــ 546، مرجع سابق، مادة : 2.

تفتقر اليه هذه الاجهزة هو الاطار البشري الكفء النزيه الملتزم.

الى جوار الجهاز الاداري الولائي دعمت الولاية بجهاز اداري محلي على مستوى اقليمي يخضع مباشرة لوالي الولاية فما هو وضع هذا التنظيم ؟ وكيف يودى عمله ؟.

رابـعـا : الـدائـرة

استجابة لمبدأ تقريب الادارة من المواطن و للاعمال الواسعة الملقاة على عاتق والي الولاية فان المشرع أوجب تقسيم تراب كل ولاية الى دوائر ادارية تضم مجموعة من البلديات من أجل خدمة المواطنين و انماء التنمية المحلية و في نفس الوقت تخفيف الاعمال الملقاة على عاتق والي الولاية، فما هي الدائرة، وما صلاحيات رئيسها ؟

1 ــ تـعـريـف الـدائـرة

يختلف تعريف الدائرة تبعا للاساس الذي يعتمد في التعريف فان كان الاساس هو أسلوب الانشاء فان الدائرة تكون عبارة عن (المقاطعة الادارية التي تنشأ و تعين حدودها و تلغى أو تعدل بقانون) (1). ومثل هذا التعريف يقدم تحديد الدائرة من الناحية الشكلية وهي الانشاء التعديل، الالغاء، لكنه يتناسى الجانب الموضوعي والهدف الذي من أجله وجدت الدائرة من جهة ومن جهة ثانية أن المقاطعة الادارية ليست دائما تنشأ بقانون حسب التغير الزماني و المكاني، ومن جهة ثالثة أن التعاريف القانونية و الاجتماعية و الادارية لا تعتمد الاسس الشكلية وحدها و لا الجوانب الاكادمية بل ترجع دائما التعاريف التي تستند الى الهدف و الجانب الوظيفي للوحدة المراد انشاؤها.

و الدائرة استنادا الى الجانب الموضوعي نجدها تتولى المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي و تنشيط و متابعة عمل البلديات، انماء المؤسسات بهدف انماء التنمية المحلية، اعتبار الدائرة اطارا تجري فيه الانتخابات الى غير ذلك من الوظائف التي تقوم بها الدائرة.

ان ادماج هذه الوظائف و غيرها نجد بأن الدائرة عبارة عن : (وحدة ادارية تساعد والي الولاية على حسن سير المصالح المحلية و تقويم عمل و أشغال الهيآت المحلية).

ان هذا التعريف يتضمن ثلاثة عناصر رئيسية هي :

ــ العنصر الاول يتمثل في اعتبار الدائرة وحدة ادارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و انما تندرج ضمن التسلسل الرأسي للادارة. و هي بذلك جزء ادنى من نظام عدم التركيز الاداري مما يجعل من هذه الوحدة مقرا لاستقبال التعليمات الصادرة من أعلى و تبليغها و الحرص على تنفيذها على مستوى البلديات المتواجدة عبر تراب الدائرة.

ــ أما العنصر الثاني فانه ينصرف الى التنسيق و الاشراف و حسن تسيير مصالح البلديات، و هذا عمل شاق يحتاج الى اجهزة و امكانيات بشرية و مادية حتى تتمكن

---

1 ــ قانون رقم 81 ــ 02 ، مرجع سابق، مادة : 165.

الدائرة من ازالة العقبات التي تعترض البلديات.

ـ و ينصرف العنصر الثالث الى ممارسة الوصايا و التقويم و تحديد عوامل النجاح و عوامل التأخير بغية اتخاذ الاجراءات اللازمة لازالة العقبات.

ان هذه العناصر الثلاثة تشكل حجر الزاوية في أي صيغة أخرى لتعريف الدائرة حتى يستجيب هذا التعريف الى التغيرات الزمانية و المكانية لانه لم يغير من مفهوم هذه الوحدة الادارية مثلما فعل البعض حيث اعتبر الدائرة بانها (التقسيم الاقليمي المعتمد الذي تجرى على اساسه عمليات الانتخاب لتعيين أعضاء المجلس الشعبي للولاية) (1). و هذا التعريف يقلل من مكانة و درجة الدائرة التي أصبحت أداة ادارية تتولى عملية التنسيق بين بلديات الدائرة و تنشيطهم في مختلف مجالات التنمية المحلية و تتولى في ذلك انشاء المؤسسات التي تقتضي وجودها المصلحة المحلية كالاشغال العمومية و النقل و الخدمات و هذا يكسب الدائرة صفة المساعد و المنشط على انعاش التنمية المحلية مما يجعل وجود هذه الوحدة الادارية ضروري في المرحلة التي تمر بها البلاد من تطور رغم الوضع الاداري و التوزيع الترابي للدوائر عبر الولايات.

2 ـ توزيع الدوائر

الدائرة باعتبارها قسم اداري لا تمثل وحدة لا مركزية بل فرع تابع و مساعد للولاية مما يجعل أن انشاءها عبر الولاية يخضع للحاجة لا للعادة السارية ومن ثم فان توزيع الدوائر ينبغي أن يكون وفق متطلبات الوضع الاقتصادي و الاجتماعي بالولاية، و لتوضيح توزيع الدوائر عبر الولايات نورد الجدولين التاليين :

جدول رقم (05).

توزيع الدوائر في الولايات حسب تقسيم 1965 (2).

الولاية	عدد الدوائر	عدد البلديات	الولاية	عدد الدوائر	عدد البلديات
الجزائر	6 دوائر	42 بلدية	المدية	7 دوائر	49 بلدية
عنابة	6 "	60 "	مستغانم	6 "	56 "
الاوراس	6 "	59 "	الواحات	9 "	24 "
قسنطينة	8 "	63 "	وهران	5 "	56 "
الاصنام	6 "	41 "	سعيدة	4 "	21 "
الساورة	5 "	21 "	تيزي وزو	7 "	50 "
سطيف	9 "	69			
تيارت	4 "	33 "	تلمسان	5 "	30 "

1 ـ د. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص : 200.

2 ـ ملحق المرسوم رقم 65 ـ 246، المؤرخ في 30 سبتمبر 1965، ج ، ر ، رقم : 86 بتاريخ 1965/10/19.

جـــدول رقـــم (6)،

تـوزيـع الـدوائـر في الـولايـات حسب تـقـسـيم 1979 (1)

الولايــة	عدد الدوائر	عدد البلديات	الولايــة	عدد الدوائر	عدد البلديات
أدرار	3 دائــرة	13 بلدية	باتنة	7 دائــرة	34 بلدية
شلف	" 6	" 29	بجاية	" 5	" 23
الاغواط	" 5	" 12	بسكرة	" 6	" 22
أم البواقي	" 4	" 13	بشار	" 4	" 13
البليدة	" 7	" 33	سكيكدة	" 5	" 22
البويرة	" 4	" 19	سيدي بلعباس	" 6	" 37
تمنراست	2 دائرتان	2 بلديتان	عنابة	" 3	" 14
تبسة	5 دوائــر	13 بلدية	قالمة	" 6	" 35
تلمسان	" 7	" 31	قسنطينة	" 3	" 12
تيارت	" 7	" 30	المدية	" 6	" 22
تيزي وزو	" 8	" 33	مستغانم	" 6	" 37
الجزائر	" 8	" 27	المسيلة	" 4	" 23
الجلفة	" 4	" 12	معسكر	" 5	" 25
جيجل	" 4	" 17	ورقلة	" 4	7 بلديات
سطيف	" 7	" 34	وهران	" 3	11 بلدية
سعيدة	" 6	" 23			

من خلال القاء نظرة على الجدول رقم (05) و الجدول رقم (06) و مقارنة توزيع الدوائر في كل منهما نجد ثمة حقائق نوجزها فيما يلي :

ـ ان الدائرة في التقسيم القديم كانت مثقلة بالاعمال نتيجة لاتساع المجال الترابي لكل دائرة و كثرة عدد البلديات التابعة لها، و من ثم أن أهمية الدائرة تزداد بزيادة وزنها و قيمتها الفعلية، يصبح لا غنى عنها بعد ذلك لتسهيل عمل البلديات وقضاء مصالح المواطنين و هذا الوضع لا يتوفر في التقسيم الجديد (1979) وحتى أن بعض الدوائر أصبح لا معنى لوجودها و ذلك لقرب البلدية من الولاية و تمثيل الدائرة لبلدية واحدة و هذا فيه تكرار في الناحية الوظيفية و البنائية مما يترتب عليه اطالة العمل و مضاعفة تكاليف العمل الواحد مثلما هو عليه الحال في ولاية تمنراست التي يوجد بها بلديتان و دائرتان و عواصم الولايات التي تحتوي على دائرة و بلدية غير أن

1 ـ ملحق المرسوم رقم 79 ـ 230، المؤرخ في 3 نوفمبر 1979، ج، ر، رقم 45 بتاريخ 1979/11/06.

التنظيم الجديد لسنة 1974 تنطق الى عملية انهاء الدوائر الموجودة بعواصم الولايات وجعل العلاقة مباشرة بين البلدية و الولاية .

من خلال مقارنة الجدولين نجد عدم التناسب في توزيع دوائر الولاية وبلدياتها ففي التقسيم القديم نجد في ولاية الواحات معدل ثلاثة (3) بلديات للدائرة الواحدة و هو توزيع معقول اذا اخذنا بعين الاعتبار المساحة التي تشغلها الولاية و المسافة التي تربط البلديات بالدوائر بينما هذه العقلانية لا تتوفر في توزيع الدوائر و البلديات في ولاية الساورة حيث نجد المعدل المتوسط هو ثلاثة عشر (13) بلدية للدائرة الواحدة، و هذا العدد من البلديات يمكنه أن يشكل ولاية مستقلة .

و يبقى عدم التناسب مستمرا بين مجموع دوائر الولاية و بلدياتها في التنظيم الاداري الجديد 1974 و نصوصه التطبيقية 1979 غير أن حدة عدم التناسب تقل فقط، ففي بعض الولايات نجد أن لكل دائرة ثلاثة (3) بلديات مثل ولاية أدرار، الاغواط، بشار، سيدي بلعباس، معسكر، و في المقابل من ذلك نجد أن متوسط البلديات للدائرة الواحدة تجاوز خمس بلديات مثل ولاية باتنة، تلمسان، تيارت، جيجل، سكيكدة، قالمة، و مستغانم .

و من خلال عدم التناسب في التقسيمين القديم و الجديد يتضح لنا أن التقسيم الجديد قد رعيت فيه بعض شروط التنظيم الاداري خاصة مسألة العدد السكاني غير أن مسألة التوزيع الحقيقي الذي يأخذ بعين الاعتبار الموقع الجغرافي و الاهمية الاقتصادية و الاجتماعية، و الناحية العددية للسكان لا زال لم يتم بعد ذلك لان نقص المعطيات و الشروط و قلة الدراسة اللازمة لتوزيع علمي للدوائر هو يحافظ على استمرارية عدم التناسب في التوزيع .

الاخذ بعين الاعتبار المسافة التي تفصل البلديات عن الدائرة اذ أن كثيرا من البلديات بعيدة عن الدائرة التي تنتمي اليها و قريبة من دائرة أخرى في نفس الولاية . لذا فمن العوامل المساعدة للتوزيع و العمل أن تشكل الدائرة مركزا للبلديات التي تنتمي اليها تسهيل الاتصال و قدرة الدائرة على متابعة عمل البلديات .

ان الدراسة الجغرافية و السكانية و الاقتصادية و الاجتماعية تشكل الاسلوب العملي الذي ينبغي اعتماده عند أي تنظيم اقليمي ولائي كان أو دائري او بلدي، ذلك لان انشاء وحدات ادارية دون موارد اقتصادية أو سكانية يشكل عائقا قويا للوحدات المحلية و يزيد التنظيم تعقيدات لا تسهيلات و قضاء المصالح المحلية .

ان هذه الحقائق و غيرها تبين فعلا أن للدائرة أهمية في تسهيل عمل البلديات و متابعة عملها و هذا لن يتم لها الا اذا توفر لها الاطار القانوني و الوظيفي و التنظيم الاداري لم يغفل هذا الجانب و لم يكتف به بل دعمه بقائد اداري يحرص على تحقيق رغبات الادارة المركزية من جانب و المواطنين من جانب ثاني ضمن الحدود الترابية للدائرة .

3 – رئيس الدائرة

رئيس الدائرة هو عبارة عن متصرف اداري له تجربة في مجال القيادة الادارية و التسيير يعين بمرسوم، بناء على اقتراح من وزير الداخلية و ينتهي عمله بنفس الاسلوب، على احدى الدوائر يساعد والي الولاية على تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها، و قرارات الحكومة و مقررات المجلس الشعبي الولائي و مقررات المجلس التنفيذي الولائي، و في ذلك يعمل و يسهر على حسن تسيير البلديات الملحقة بالدائرة التي عين عليها.

ان رئيس الدائرة يعمل تحت سلطة الوالي و بتفويض منه على :

- تنشيط أعمال تحضير المخططات للتنمية و ينسقها.
- يوافق على مداولات المجلس الشعبي البلدي اذا كان عدد سكان البلدية يقل عن خمسين (50) ألف فيما يتعلق ب :
  - ميزانية البلديات و الهيآت المشتركة المنتمية الى الدائرة.
  - أسعار حقوق الايقاف و الكراء.
  - شروط عقود الايجار التي تتجاوز مدتها : 9 سنوات.
  - التغيرات في تخصيص ملكية البلدية مخصصة لمصلحة عمومية.
  - المزايدات المحلية و الصفقات العمومية.
  - الهبات و الوصايا. (1)

من العلم أن هذه الاختصاصات كانت الموافقة عليها تتم على مستوى الادارة المركزية بحكم نص المادة (107) من القانون البلدي.

كما يتولى رئيس الدائرة الموافقة على المداولات و القرارات الخاصة بتسيير المستخدمين البلديين، و يسهر على الانشاء الفعلي و العمل المنتظم في مستوى البلديات ينشطها. و بمعنى اعم ان رئيس الدائرة هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين و سير المرافق العامة و يتخذ في ذلك الاجراءات اللازمة و يشجع المبادرات الفردية أو الجماعية التي من شأنها تقدم خدمات للمواطنين و تساعد على تنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

ان رئيس الدائرة أسندت اليه مهام كانت أصلا مهام والي الولاية و لذلك فأعمال رئيس الدائرة تتم تحت سلطة الوالي و بمساعدة جهاز اداري يحدده الوالي بقرار، مكون من ثلاثة (3) الى خمسة (5) مكاتب تبعا لاهمية الدائرة الاقتصادية و الاجتماعية كما يساعده أيضا كاتب عام و لجنة تقنية مكونة من مسؤولي المصالح التقنية التابعة للدولة و الموجودة عبر تراب البلديات التي ينشطها رئيس الدائرة (2) و الى جانب هذه الاجهزة يتولى رئيس الدائرة جمع رؤساء المجالس الشعبية البلدية مرة على الاقل في الشهر و يحرر محضرا عن الاجتماع و يرسل منه نسخة الى والي الولاية.

---

1 – مرسوم رقم 86 – 30 مؤرخ في 18 فبراير 1986 يضبط أجهزة الادارة العامة في الولاية و هياكلها و يحدد مهامها و تنظيمها، مادة : 75.

2 – مرسوم رقم 86 – 30، مرجع سابق، مادة : 79.

ان رئيس الدائرة مكلف بتقييم سير المصالح ضمن الدائرة و يكتب عن كل المهام المسندة اليه تقارير دورية و يوجهها الى والي الولاية.

استجابة لتوسيع صلاحيات الادارة اللامركزية و اعطاء البلديات الوسائل القانونية و المادية امتدت صلاحيات رئيس الدائرة الى صلاحيات كانت أصلا من اختصاص الادارة المركزية بحكم النصوص القانونية مما يستوجب معه ادخال تعديلات في النصوص القانونية حتى تتضح الامور و يذهب الالتباس و الغموض.

مما سبق يتبين لنا الاطار القانوني و الوظيفي للادارة المحلية على مستوى الولاية و أن هذا النوع من الادارة المحلية قد عرف تطورا كميا و نوعيا.

فمن حيث التطور الكمي نجد أن عدد الولايات كان قبل سنة 1974 (15) ولاية لينتقل بعد هذه السنة الى (31) ولاية و ليصل سنة 1984 الى (48) ولاية كل ذلك من اجل تقريب الادارة من المواطن و تمكين الادارة الولائية من حصر المصالح المحلية و قدرتها على التسيير و قد رافق هذا التطور الكمي للولايات توسيع الجهاز التنفيذي أحيانا و انكماشه أحيانا اخرى الى أن وصل عدد مديرياته سنة 1983 الى (19) مديرية، و قد نتج عن هذا التوسع الكمي للاجهزة زيادة هائلة في الاطارات و المستخدمين مما اسفر عن توسيع الجهاز الاداري على حساب الوظائف الانتاجية، و قد تفطنت الحكومة الى ذلك حين عملت على تركيز مصالح الحكومة على مستوى الولاية في خمسة (5) اقسام سنة 1986 و أدى هذا العمل الى تقليص عدد مديريات المجلس التنفيذي و تجميع عدة مصالح متشابهة على المستوى المركزي في قسم واحد.

أما من حيث التطور النوعي فانه يظهر في مجال توسيع صلاحيات المجلس الشعبي الولائي و والي الولاية طبقا لسياسة الحكومة الرامية الى منح الولايات صلاحيات قانونية و مادية و بشرية كافية لتسيير المصالح المحلية، و قد تركزت تعليمات القيادة السياسية - في أكثر من مناسبة - على الاستعمال الامثل للامكانيات المادية و البشرية و زيادة الاعتماد على النفس و ايجاد موارد تمكن الولاية من حسن تسيير مصالحها المحلية.

ان التغيرات الكمية و النوعية التي لحقت بالولاية اتجهت نحو تدعيم الجهاز الاداري المعين على حساب الجهاز المنتخب و هذا يعني أن استقلالية الادارة المحلية على مستوى الولاية لا يمكن أن يتم دون تمكين الجهاز المنتخب من قيادة المصالح على مستوى الولاية، و قد يقول أحد أن هذا غير ممكن من ناحية الممارسة الميدانية لعوامل تعتري الانتخاب و لا تفي باختيار افضل العناصر، خاصة و ان مهمة قيادة مصالح الولاية تحتاج الى خبرة و دراية في فن التسيير الاداري قد يكون ذلك صحيحا من الناحية العملية و في الظروف و المعطيات الموجودة. لكن هذا لا ينفي تطبيق منهج دقيق في الاختيار و تقديم أهل الخبرة و الدراية على أهل الثقة و المصلحة ، ذلك أن قيادة الادارة المحلية و قوتها لا تكمن فقط في اتخاذ القرارات الصحيحة انما تكمن أيضا في ايجاد قيادة اداريين قادرين على زرع الثقة في صفوف الموظفين و الاطارات العاملة و فتح الباب امام المبادرة و تشجيع المستحق فعلا و معاقبة المتقاعس و المتهاون كل ذلك بهدف تكوين الثقة في صفوف المواطنين الذين يشكلون مصدر قوة لا ينفذ لدعم و حماية سير المصالح المحلية. ان كان هذا هو حال الاطار القانوني و الوظيفي للولاية فما هو الحال بالنسبة للبلدية ؟ هذا ما سنبحثه في الفصل الموالي.

الفصل الثالث

الإطار القانوني والوظيفي للبلدية في الجزائر

ان المجموعات المحلية تنصرف الى الهيآت البلدية و الولائية، و هي هيآت ذات صبغة معنوية لها استقلالها المالي و مصالحها الخاصة. غير أن الجهد الاكبر توجه بعد الاستقلال الى الاهتمام بالبلدية، و في هذا التوجه لدلالة قطعية على الاهمية الكبرى التي تحتلها البلدية باعتبارها الموسسة القاعدية التي يلقى على عاتقها تسيير المصالح المحلية، و مع ذلك فان البلدية تعرضت بعد الاستقلال الى نفس الوضع الذى عرفته مختلف الموسسات الادارية، و أصبح ما هو مطروحا أمام الموسسة البلدية اما اختفائها بسبب مغادرة المسيرين لها، و اما يتعين أن تستمر كاجراء ادارى لسد الفراغ و النقص الذى شل حركة سير الموسسات الادارية و بدون شك أن الاحتمال الاخير هو الذى استمر في ظل ظروف قاسية في انتظار تنظيم بلدى جديد بهياكله التنظيمية و البشرية.

ان تكوين الموسسة البلدية تتطلب في أول الامر اتخاذ تدابير وقائية لمعالجة الاوضاع القائمة في انتظار صدور نظام ادارى متكامل يحكم الموسسة البلدية. فما هي الاجراءات المتخذة ؟ و الى أين وصلت منذ الاستقلال الى اليوم ؟

يمكن الاجابة عن هذه الاسئلة ضمن النقاط التالية :

- التدابير الوقائية.
- البلدية ضمن المواثيق الوطنية.
- المجلس الشعبي البلدى.
- الادارة البلدية.
- الخلاصة.

المبحث الاول

التدابير الوقائية

من الثابت أن بعد الاستقلال كان من الصعب ايجاد نظام ادارى يحكم سير المصالح البلدية، و الموقف آن ذاك كانت الادارة البلدية مشلولة الحركة انسانيا و ماليا و تنظيميا . و في ظل الظروف السائدة كان من الصعب ايجاد نظام ادارى متكامل مما حتم اتخاذ اجراءات وقائية عاجلة كالاصلاح الاقليمي و دور البلدية في المجال الاقتصادى و الاجتماعي.

أولا : الاصلاح الاقليمي :

لقد عنيت البلدية منذ الاستقلال بأهمية خاصة حيث كانت سنة 1963 : سنة اصلاح اقليمي هدف هذا الاصلاح الى تخفيض عدد البلديات التي ورثت عن العهد الاستعمارى، و التي كان عددها في سنة (1962) حوالي (1535) بلدية غير متجانسة(1) و قد خفض الاصلاح المشار اليه عدد البلديات من (1535) الى (676) بلدية (2)

1 ـ أمر رقم 67 ـ 24، مرجع سابق، المقدمة.

2 ـ مرسوم، مورخ في 16 ماى 1963 المتعلق بتنظيم الحدود الاقليمية للبلديات.

وعلى أن يكون متوسط عدد سكان البلدية حوالي (18) ألف نسمة (1). ومما تجدر الاشارة اليه هو أن هذا الاصلاح كان بادرة حسنة في طريق النهوض بالبلدية، وقد تلاه فعلا سنة 1967 اصلاح اقليمي جديد لكنه لم يأت بشيء يذكر عدا بعض التعديلات التي كان أهمها رفع عدد البلديات من 676 الى 631 بلدية (2). وبقيت هناك أوضاع كثيرة تتذار الحل خاصة المتعلقة بالتفاوتات الاقتصادية والاجتماعية والسكانية. وخير معبر عن ذلك الارقام الواردة بالجدول التالي :

جـــدول رقـــم (7)

عدد البلديات تبعا لعدد سكانـهـا (3)

عـدد سكـان البلديـة من	الـى	عدد البلديات على المستوى الوطنـي
00000	5000 نسمة	38 بلديـة
5000	10،000 "	209 "
10،000	20،000 "	275 "
20،000	40،000 "	113 "
40،000	100،000 "	34 "
أكثر من 100،000 "		07 بلديـات

وزيادة على التفاوت الواضح بين عدد سكان هذه البلدية وتلك نجد أن البلديات كانت مشلولة عن العمل بسبب ضعف الناحية البشرية والفنية والمالية، وكان بالحكومة ازاء هذه الاوضاع أن تقف في مرحلة أولى أمام توجيه جهودها نحو تنظيم فترات تدريبية، وعقد ملتقيات خاصة لمسيري البلديات الجدد لتؤهلهم بالكفاءة اللازمة لمواجهة التخلف والفراغ الاداري الذي عرفته الادارة البلدية آن ذاك، وفي مرحلة ثانية كانت الدولة مدفوعة بصورة تدريجية لان تحل محل البلديات قصد تزويد وحدات الجماعات المحلية بالتجهيزات الاجتماعية والاقتصادية التي تستهدف رفع مستوى معيشة المواطن. (4).

ان هذا الوضع نتج عنه أن الحكومة قد فرضت قيودا على الجماعات المحلية من الناحية المالية، وهذه القيود تعد من الناحية الظاهرية عائقا امام هيآت محلية تمتع الشخصية المعنوية. غير أن هذه القيود من الناحية العملية والواقعية قد أملتها

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص : 178.

2 ـ " " " " " " " " ، ص : 179.

3 ـ وزارة الداخلية، مجلة المجموعات المحلية، 1967، عدد 1، ص : 38.

4 ـ أمر رقم 67 ـ 24، مرجع سابق، المقدمة.

أوضاع الجماعات المحلية الموضوعية، و بذلك هذه القيود لم توضع بقصد الاخلال باستقلال وحدات الجماعات المحلية انما هي اجراءات و تدابير وقائية اتبعتها الحكومة لمعالجة الاوضاع السائدة خاصة الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية.

ثانيا — دور البلدية في المجال الاقتصادي و الاجتماعي :

بالرغم من أن البلدية هي القاعدة الاساسية للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية ومع ذلك فانها في فترة ما بعد الاستقلال كانت عاجزة عن الدور المنوط بها و ذلك أن ماليتها كانت تتميز بتناقص كبير في الموارد مع استمرار الزيادة في النفقات بسبب نقص الضرائب الناتجة عن الوضعية الخاصة ببلد خاض ثورة كبرى أثرت في رأسماله البشري و ثرواته الوطنية الى جانب سوء استخدام الثورة المتاحة، و زيادة التعويضات للمواطنين المتضررين من جراء حرب التحرير الكبرى.

ان هذه الصعوبات شكلت عائقا أمام الانعاش الاقتصادي و الاجتماعي، و ازاء هذا الوضع كان على الحكومة أن تتدخل لتساعد البلدية و تقيها من مخاطر الشلل التام، و قد تجسد هذا التدخل في تأسيس لجنة للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي، و مجلس بلدي لتنشيط القطاع الاقتصادي.

1 — لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي :

بموجب الامر الصادر في 06 أوت 1962 تأسست في كل ولاية لجنة للتدخل الاقتصادي و الاجتماعي، و تتالف هذه اللجنة من ممثلين للشعب، و من تقنيي المرافق العامة و المشاريع الخاصة و دور هذه اللجنة اعطاء آراء حول مشروع الميزانية، و اقتراح أي اجراء من شأنه يساعد على تنشيط الحياة الاقتصادية و الاجتماعية. و الشيء الذي يلاحظ على هذه اللجنة انها جاءت كاجراء لسد الفراغ الناشيء عن غياب المجلس البلدي في صورة تعاون الادارة و السكان المحليين و الادارة بقصد التغلب على الصعوبات التي تعيق عمل البلديات.

ان الفترة الزمنية التي عاشتها لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي كانت قصيرة جدا مما جعل نتائج أعمالها غير واضحة على الصعيد العملي، حتى و أن بعض هذه اللجان لم يتأسس بصفة فعلية على مستوى الولاية.

استنادا الى هذه المبادرة التي من شأنها أن تشكل إجراء وقائيا يمكن وحدات الإدارة المحلية من السير و التغلب على الصعوبات المحيدلة بها. نجد أن ما ينبغي اخذه بعين الاعتبار هو أن الحلول المطروحة عليها أن تراعي الظروف الذاتية و الموضوعية و تتخذ حلا مناسبا بصفة كلية و تبتعد قدر المستطاع عن الحلول الجزئية التي لا تزيد الا من استهلاك الوقت و المال. هذا مع مراعاة الاخذ بعين الاعتبار أن التجربة ليست دائما ذات نتائج ايجابية بل تطبيقها يخضع للخطاء و الصواب مما يجعلنا نؤكد أن لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي كانت عبارة عن تجربة يمكن تعديلها و زيادة ضبطها في تنظيم اداري محكم و متكامل.

2 ـ المجلس البلدي للتنشيط الاقتصادي

بموجب المرسوم الصادر في 22 مارس 1963 تأسس مجلس بلدي للتنشيط الاقتصادي، و يتألف هذا المجلس من :

- ـ رؤساء لجان التسيير الذاتي .
- ـ ممثل الحزب.
- ـ ممثل الاتحاد العام للعمال الجزائريين .
- ـ ممثل عن جيش التحرير الوطني .
- ـ ممثل سلطات الادارة البلدية. (1)

ينتخب المجلس من بين ممثلي التسيير الذاتي رئيسا له ، و يجتمع مرة على الاقل في الشهر لخلق مشاريع التسيير الذاتي ، و تنسيق نشاطها على مستوى البلدية.

لا شك أن دور هذا المجلس محدد بالمجال الاقتصادي و نظرا للطابع الفلاحي الذي تتميز به البلدية الجزائرية تمكن في وقت قصير من تسيير المزارع المسيرة ذاتيا رغم قلة الخبرة و التنظيم و غياب الاطار القانوني .

ان تأسيس كلا من لجنة التدخل الاقتصادي و الاجتماعي و المجلس الاقتصادي ما هي الا اجراءات وقائية الهدف منها تسيير أقل ما يمكن من المصالح المحلية، و هي في نفس الوقت تشكل الاطار التجريبي الذي يمر منه أي تنظيم سليم يدير المصالح المحلية بكفاءة و فعالية ، غير أن هذا التنظيم عليه أن يجد الاطار المنهجي و الايديولوجي الذي يحدد المبادئ و الاسس التي ينبغي أن يسير عليها هذا التنظيم . و للجزائر سياق تاريخي و منهج ايديولوجي اكدته مواثيق الثورة في مختلف المراحل .
فما هي اذن البلدية ضمن مواثيق الثورة ؟

المبحث الثاني

البلدية ضمن مواثيق الثورة

تعتبر البلدية القاعدة الاساسية في تنظيم السلطة و المحور الرئيسي في تنظيم و سير المصالح المحلية، و الوسيلة الوحيدة في تطبيق الديمقراطية، و البلدية بهذه الاهمية لم توجد بطريقة عفوية انما كانت نتيجة تفكير مذهبي دونته مواثيق الثورة الامر الذي يجعلنا نتعرف على هذه الوحدة القاعدية من حيث التوجه المذهبي و الاطار القانوني على النحو التالي :

أولا ـ الاطار المذهبي للبلديه

ان مواثيق الثورة قد طرحت مسألة التمذهب السياسي و الايديولوجي ، غير أن هذا الطرح كان بدرجات متفاوتة سجلت في مختلف مواثيق الثورة و شكلت في النهاية

---

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص : 180 .

الاطار المذهبي للجماعات المحلية.

ان نصوص جبهة التحرير الوطني قبل الاستقلال أهتمت بالعامل الرئيسي في البلاد وركزت كل جهدها على العمل من اجل تحقيق الاستقلال ، وفي ميثاق طرابلس 1962 جاء ذكر أجهزة البلدية على ان تختار بطريقة الاقتراع العام المباشر، وستكون لهذه الاجهزة صلاحيات محلية واسعة تمارس ضمن وصاية السلطة المركزية.

ان في هذه الاشارة لتأكيد أساسي على عناصر اللامركزية الادارية وذكر الانتخاب وما يتبعه من تحرر الوحدات المحلية، والتسيير الحر لسير المصالح المحلية مع عدم اغفال شروط الوصايا و ضرورة توحيد مناهج عمل وحدات المجموعات المحلية.

ان التنظيم البلدى وما يتطلبه من عناية كان موضوع اهتمام عقب الاستقلال وأول وثيقة هامة ظهرت فيها التوجه المذهبي ، دستور الجزائر سنة 1963 حيث نص على أن : (تتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد مداها واختصاصاتها ، تعبر البلدية أساسا للمجموعات الترابية والاقتصادية والاجتماعية) (1).

وفي سنة 1964 أكد ميثاق الجزائر فحوى هذه المادة ودعى الى ضرورة اعطاء المجموعات المحلية سلطات حقيقية، وعلى أن تكون البلدية : (قاعدة التنظيم السياسي والاجتماعي في البلاد)، وعلى أن : (تسهر البلدية على تحقيق الانسجام بين مصالح سكانها والمصالح الوطنية وعلى تشجيع التقدم الاقتصادى والاجتماعي ، وعلى أن يكون تمثيل المواطنين هو القاعدة الاساسية في ظل توجيهات جبهة التحرير الوطني ومراقبة الدولة لتحقيق الاهداف الموكلة الى البلدية) (2).

وتأسيسا على ذلك بدأ الاهتمام بجدية في تنظيم المجموعات المحلية، فأعد المكتب السياسي لحزب جبهة التحرير الوطني مشروعا للتنظيم البلدى في جوان 1965، والاسباب موضوعية، وما حدث في 19 جوان 1965 توقف هذا المشروع فترة ليطرح من جديد بالشكل الذى يتماشى والسياسة العامة للبلاد ، والشيء الجديد في هذا الطرح هو اعتماد المقولة الرامية الى أن التنمية ينبغي أن تنطلق من القاعدة في اتجاه القمة، وبالفعل لقد عكف مجلس الثورة والحكومة منذ البداية على اعادة النظر في المقومات الاساسية لتنظيم المجموعات المحلية حتى يتسنى للحكومة أن تحظى بثقة المواطن الجزائرى أينما وجد في الريف أو القرية او المدينة، وقد تميزت سنة 1966 بنشاط مكثف لاعداد التنظيم البلدى الجديد ، وفي الفترة الممتدة بين (22)، (26) أكتوبر 1966 ، كرس مجلس الثورة والحكومة أعماله على تنظيم المجالس الشعبية في جميع أنحاء الوطن (3) وتوج أعماله بصدور أمر متضمن القانون البلدى في 18 يناير 1967.

ان التنظيم البلدى الجديد قد أظهر بالفصل الاطار القانوني والوظيفي

---

1 — دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المؤرخ في 10 ديسمبر 1963، المادة : 9.

2 — جبهة التحرير الوطني ، ميثاق الجزائر ، 1964، القسم الثالث، الفصل الثاني ، النقطة العاشرة.

3 — د . عمار بوحوش، تطور النظريات والانظمة السياسية، الشركة الوطنية للنشر والاشهار، الطبعة الاولى ، 1977، ص 343.

الذى تسير عليه المجموعات المحلية، و من جهة ثانية يمكن مدى اشراك المواطنين في تسيير شوونهم بنفسهم و تسيير المصالح المحلية أحسن تسيير و لقد تجسد ذلك في الواقع العملي و التي حقيقة مفادها تقريب الادارة من المواطن و سجل هذه النتيجة الميثاق الوطني عندما نص على أن يعمل تنظيم الدولة على (ازالة العراقيل الادارية، و تقريب القاعدة من مراكز اتخاذ القرار، و أن يعمل على تحرير مجموع الطاقات الخلاقة في كل المستويات، و تمكين الجماهير الشعبية من حل مشاكلها بنفسها اذ ن فان الدولة الجزائرية قد اتخذت اللامركزية أساسا لتطورها و تنظيمها) (1). و ضمن هذا السياق نص الدستور الجزائرى تنظيم الدولة فنص على انه يعتمد على (مبدأ اللامركزية القائم على ديمقراطية المؤسسات الفعلية للجماهير الشعبية في تسيير الشوون العمومية) (2).

ان هذا الاطار المذهبي في تنظيم المجموعات المحلية ليندرج ضمن سياسة وطنية متكاملة هدفها تحرير الانسان من الاستغلال و توفير اسباب تفتح شخصيته و ازدهارها، و تدعيم الاقتصاد الوطني و تحقيقا لهذه الاهداف الثلاثة ما فتئ تنظيم المجموعات يتجدد وفقا لما تقتضيه الظروف الاقتصادية و الاجتماعية، فما هو وضع تنظيم المجموعات المحلية ضمن القوانين ؟

ثانيا – الاطار القانوني للبلدية

ان البلدية في الجزائر عنيت باهتمام بالغ الاهمية باعتبارها القاعدة الاساسية للتنظيم الاجتماعي و الاقتصادى، و قد تولى ميثاق البلدية رسم أهداف البلدية فجاءت النصوص القانونية و التنظيمية لتحدد الوسيلة التي من خلالها تحقق البلدية هدفها، من هذه النصوص القانون البلدى الصادر في سنة 1967 المعدل و المتمم في سنة 1981 و مكملاته ، و السوال الذى يمكن أن يطرح في هذا الخصوص هو هل كان للتوجه المذهبي الموسوم في مواثيق الثورة اثر على الاطار القانوني المنظم للبلدية (و الى اى مدى كان ذلك ؟

ان البلدية الجزائرية قد تأثرت ببعض الانظمة المحلية في العالم خاصة التنظيم اليوغسلافي و الفرنسي ، و مع ذلك بقيت البلدية الجزائرية محتفظة بخصوصياتها و مميزاتها .

فمن ناحية المحتوى الاجتماعي و الوظيفي فالبلدية تقترب من النموذج اليوغسلافي ، فمبدئيا تعتمد البلدية اليوغسلافية و الجزائرية على الشعب و قيادة الحزب الواحد و اللذين يتجسدا أكثر في الاختيار الاشتراكي ، و من الناحية الوظيفية يقتربا من حيث اعتبار البلدية في كيلا النموذجين القاعدة الاقليمية و السياسية و الادارية و الاقتصادية و الاجتماعية القاعدية (3).

ان هذا التقارب هو جزئ من الناحية الفعلية حيث أن البلدية اليوغسلافية نالت استقلالها الذاتي و أصبح بامكانها أن تضع نظامها الخاص بينما البلدية في الجزائر لا زالت تتمتع باستقلال اقل ، و دورها مقصور على المجال التنفيذى وحده و هذا ما

---

1 — الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الميثاق الوطني ، 1976، ص : 73.

2 — الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الدستور ، 1976، المادة: 34.

3 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، المادة : 1.

قصده الدستور عندما نص على أن (تعتمد سياسة اللامركزية على توزيع حكيم للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمسؤولية داخل اطار وحدة الدولة. . .) (1)

يؤكد هذا النص على أن البلدية الجزائرية ليست جمهورية مستقلة تتمتع بسلطة التشريع والتنفيذ والقضاء، مثلما هو عليه الحال في النظام اليوغسلافي، انما هي جزء من كل وظيفتها تنحصر في المجال التنفيذى.

أما من ناحية بناء السلطة والتسلسل الرأسي للمجموعات المحلية فان البلدية الجزائرية تأثرت بالنظام الفرنسي، وذلك من حيث السبل الملائمة لبيان علاقة البلدية بالادارة المركزية ومجال عمل كل منهما، وتطبيق نظام موحد لمختلف وحدات المجموعات المحلية عبر التراب الوطني باستثناء مدينة الجزائر التي استفادت بنظام خاص (2).

بذلك تكون وحدات المجموعات المحلية في الجزائر قد تجنب مخاطر تباين نظام وحدات الادارة المحلية السائدة في الدول الانجلوسكسونية وفي نفس الوقت آلفت بين المبادئ الثورية والوسائل التقنية لتنظيم وتسيير المؤسسة البلدية، وهذا لم يزدها الا انسجاما وتنظيما ويجعل من البلدية بالفعل الخلية القاعدية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ولاداء هذه المهمة جهزت البلدية بمجلس للتداول، ومجلس تنفيذى وجهاز ادارى فما هو وضع هذه الهيئآت على مستوى البلدية ؟

المبحث الثالث
المجلس الشعبي البلدى

ان معرفة البلدية على حقيقتها ليقتضي المعرفة القانونية والعملية للمجلس الشعبي البلدى. وقد دلت النصوص القانونية والتنظيمية على أن المجلس الشعبي البلدى هو أعلى هيئة على مستوى البلدية وهو الهيئة المخول لها اتخاذ المواقف والقرارات لسير مختلف المصالح المحلية، فهل بالفعل أن المجلس الشعبي البلدى هو في المستوى الذى من أجله وجد ؟ أم ثمة صعوبات تعترض طريقه ؟ وما هو الحال الذى يمر به ؟ للاجابة على هذه الاسئلة نتناول المجلس الشعبي البلدى من حيث تكوين المجلس وتسييره واختصاصه على النحو التالي :

أولا - تكوين المجلس الشعبي البلدى

يمكن النظر الى تكوين المجلس الشعبي من ناحية الشريحة البشرية التي تشكله، ومن ناحية الاسلوب القانوني والعملي التي تتشكل بها هذه الشريحة وفيما يلي توضيح هتين الناحيتين :

---

1 ــ دستور الجزائر 1976، مادة : 35، فقرة : 1.

2 ــ أمر رقم 77 ــ 08، المؤرخ في 19 فبراير، 1977، المتضمن التنظيم الادارى لمدينة الجزائر.

1 ـ التشكلة الاجتماعية :

تدل النصوص القانونية على أن المجلس الشعبي البلدى يتكون من مجلس واحد يمثل مختلف شرائح المجتمع سكان المنطقة، على خلاف ما هو سائد في نظام المجموعات المحلية اليوغسلافية الذى نجد فيه الهيئة العليا تتكون من مجلس يمثل السكان المحليين، و مجلس يمثل المنتجين من عمال و فلاحين . . .

و الظاهر من هذا أن المجلس الشعبي البلدي تنصهر فيه جميع الفيآت الاجتماعية التي تعيش من حاصل عملها من حيث المبدأ. غير أن الجانب العملي و الدراسات السيسيولوجية لتشكله المجالس الشعبية البلدية لا تزال قليلة جدا ان لم تقل نادرة ، الامر الذى يطرح موضوعا هاما للبحث فيه ، التركيز على نسبة الانتماءات الى عدد الذكور، ليمكن في النهاية معرفة مدى قدرة هذا المجلس او ذلك على سير المصالح المحلية، و في دراسة أولية لمدينة الجزائر وقعت اثناء الانتخابات البلدية لسنة 1971 نجد أن الاغلبية التي كانت تشكل اعضاء المجلس الشعبي البلدى كانت من ذوى الدخول المتوسطة، و هذا يعكس حقيقة هامة، و هي ان متوسطي الدخل تمكنوا من الوصول الى قيادة الادارة المحلية بفضل عدم تمركز ارباب رووس المال و انتشار الديمقراطية. و الوعي الذى رسخ في الاذهان أن المسوولية تكليف لا تشريف. و في المقابل من ذلك فقد اثبتت الدراسة أيضا ان الذين احتلوا المقاعد الاولى كانوا من ذوى الاعمار المتوسطة حيث كانت أعمار الفائزين تتراوح بين 41 سنة و 50 سنة، و الظاهر من هذا السن هو اكتمال سن الرجولة لذى منتخبي الشعب و بالفعل أن هذه المرحلة من العمر تتصف بالرزانة و نضج العقل مما يسمح للعضو المنتخب أن يحكم عقله في تسيير المصالح المحلية بدلا من تحكيم الاهواء و المصالح .

ان هذه الدراسة قد تقترب أو تبتعد عن تحديد التشكلة الاجتماعية لاعضاء المجالس الشعبية البلدية، غير أن بيان الانتماء الاجتماعي لاعضاء المجلس و أعمار الفائزين يعطينا صورة مقربة الى الحقيقة في وقت معين و مكان محدد يمكن أن تتخذ كمنطلقات اولية لبيان أهمية التشكلة في تأليف المجالس الشعبية، و فيما يلي نورد الارقام التالية لبيان هذه الاهمية (1).

جدول رقم (6)

الفيآت الاجتماعية

الفيآت الاجتماعية	عدد المترشحين	نسبتهم	عدد المنتخبين	نسبتهم بالنسبة لمجموع الفائزين	نسبة القبول
عامل بسيط	22	% 13ر92	13	% 16ر45	%59ر09
متوسط الدخل	93	% 58ر22	42	% 53ر16	%45ر65
موظف سامي	34	% 21ر51	18	% 22ر79	%52ر94
فيآت أخرى	10	% 06ر32	06	% 07ر59	%60ر09

1 ـ د . عمار بوحوش، تطور النظريات و الانظمة السياسية، مرجع سابق، ص : 351، 352.

جـــدول رقـــم (9)

أعـــمـــال المـــترشـــحـــين

العـــمـــر	عـدد المترشحين	النسبـــة المئويـــة	عـــدد المنتخبين	عدد المنتخبين بالنسبة لمجموع الفائزين	نسبـــة القبـــول
من 21 الى 30 سنة	25	%16ر29	09	% 11ر34	%30ر00
من 31 الى 40 سنة	61	%39ر09	28	% 35ر48	%45ر90
من 41 الى 50 سنة	48	%30ر96	30	% 37ر98	%62ر50
من 51 الى 60 سنة	21	%13ر54	12	% 15ر18	%57ر14

لقد جاء ذكر الجدولين السابقين على سبيل المثال لبيان التركية الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدى، و نسبة الاعمار في هذه التشكلة، و من خلال هذين الجدولين يتضح بان الفيئة الاجتماعية المتوسطة الدخل قد احتلت المكانة الاولى ضمن الفيئات التي تشكل المجلس الشعبي البلدى لمدينة الجزائر، أي انه من بين (79) عضوا أحرزت الفيئة المتوسطة على (42) عضوا، أى بنسبة تقدر بـ 16ر53 % من مجموع الفائزين، و هذه النسبة تعتبر عالية اذا ما اخذنا بعين الاعتبار المكان و الزمان. غير أن الشيء الذى الفت النظر اليه هو مدى استمرارية هذه الفيئة الذى يشترط فيه أن يراعى الدقة في احترام المبادئ و النصوص القانونية لاختيار فقط الذين يعيشون من حاصل علمهم، و في نفس الوقت يبعدون تأثيرات البرجوازية الناشئة بطريق مباشر أو غير مباشر حتى يصبح تسيير المصالح المحلية بايدى فئة محظوظة و هو ما حذرت منه مختلف المواثيق و النصوص القانونية.

و في المقابل للتشكلة الاجتماعية نجد أن نسبة الاعمار و الثقافة هي الاخرى تعكس مدى الحيوية التي يتمتع بها هذا المجلس أو ذلك، و من خلال الارقام المشار اليها في هذا النصوص يتضح بأن الاعمار التي حصلت على نسبة عالية هي الاعمار التي تتراوح بين (41 ، 50 سنة) حيث بلغت نسبتهم من مجموع الفائزين (50ر62 %) و هذه النسبة تعتبر عالية لكن اذا اخذنا بعين الاعتبار الظروف المكانية و الزمانية سنجد أن هذه النسبة مقبولة، و هذه الفيئة هي التي بامكانها أن تمد المجلس الشعبي البلدى بالتبصر و العقلانية في التسيير و هي و لا شك ستتخفظ مع مرور السنوات الاسباب عديدة منها :

- ايجاد الخلف الصالح النزيه الكفء.
- التوسع العلمي الذى يفرز قدرات هائلة في التسيير و القيادة.
- تشجيع القيادة على فتح الباب أمام الشباب و القدرات الابداعية.

ان هذه العوامل وغيرها تؤثر ولا محال في اتجاه الاختيار من الذين تقدم بهم السن الى الذين هم على قدرة علمية و ذاتية تمكن من سير المصالح المحلية سيرا حسنا .

من خلال هذا التحليل يتضح و أن للتشكلة الاجتماعية و للعمل و القدرة العلمية أهمية في الاتزان و التحكم في سير المصالح المحلية لكنهما لم يتوفرا الا بالاختيار الامثل لاعضاء المجالس الشعبية البلدية .

2 ــ عمليــة الاختيــار

يمكن النظر الى عملية اختيار اعضاء المجلس الشعبي البلدى من عدة جوانب: جانب المبادىء و الشروط القانونية لعملية الاختيار و جانب الاختيار السياسي و جانب الاختيار الشعبي ، وكل هذه الجوانب تودي الى نتائج مفادها الاختيار الامثل لاعضاء المجلس الشعبي البلدى . فما دور هذه الجوانب ؟

أ ــ المبادىء و الشروط القانونية

من الجوانب الهامة التي تضبط عملية اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدى المبادىء و الشروط القانونية التي تضمنتها المواثيق و النصوص القانونية من هذه المبادىء تحديد الانتماء الطبقي حيث تشير النصوص القانونية الى أن الذين يحق لهم الترشيح للانتخاب هم الذين ينتمون الى الفيئة التي تعيش من حاصل عملها ، و تكون منتسبة الى جبهة التحرير الوطني ، و هذا المبدأ يضع حدا بلا شك الى الاشخاص الذين يجمعون بين المادة و السلطة ، ذلك لان الجمع بينهما يودى الى تمركز السلطة و المال في يد الاقلية و هي خاصية ثابتة في النظام . ينبغي الاحتراز منها في النظام الاشتراكي ، غير أن السوال الذى يطرح نفسه الى أى مدى يطبق هذا المبدأ ؟ ان الاجابة على هذا السوال تقتضي تطبيق شعار المؤتمر الخامس : العمل و الصرامة من طرف رجال مخلصين تتوفر فيهم المقاييس الاساسية النزاهة ، الكفاءة ، الالتزام بصفة فعلية لا بصفة اسمية و الا يبقى الامر على حاله ، و تصبح المبادىء قليلة التأثير ان لم تكن معدومة .

أما من حيث الشروط القانونية فانها لا تقل أهمية عن المبادىء و المقاييس في اختيار احسن الرجال ، و يمكن اجمال هذه الشروط في أن ينتخب المجلس الشعبي البلدى من قبل جميع الجزائريين و الجزائريات الذين يكملون الثامنة عشر (18) من عمرهم و يتمتعون بحقوقهم المدنية و السياسية (1) و في المقابل من ذلك يشترط في المنتخب شروطا اضافية على الناخب مثل بلوغه ثلاثة و عشرون (23) سنة ، و أن لا يكون من أعضاء سلك الولاية أو القضاء أو الامن أو من الموظفين الذين يتقاضون اجورهم من ميزانية البلدية (2)

ان مراعاة المبادىء و الشروط القانونية يعتبر المنهاج الاساسي في اختيار الرجال الذين يتولون تسيير المصالح المحلية ، و ذلك لما في هذه المبادىء و الشروط من عوامل تبعد أصحاب روس الاموال و الذين هم في مناصب توثر بطريقة او باخرى على سلوكهم كأعضاء بالمجلس الشعبي البلدى ، و لهذه الاسباب اخذ المشرع الجزائرى الاحتياطات اللازمة لاختيار أفضل العناصر بالمجلس الشعبي البلدى .

---

1 ــ أمر رقم 67 ــ 24 ، مرجع سابق ، المواد من 39 الى 41 .

2 ــ أمر رقم 67 ــ 24 ، مرجع سابق المواد من 53 الى 56 .

لكن الى أي مدى تنطبق المبادئ و الشروط ؟ ان ذلك يبقى متوقف على دور الجهاز السياسي و انتقائه أفضل العناصر.

ب ـ الاختيار السياسي

يقصد بالاختيار السياسي العمل الذي يقوم به الحزب ابتداء من انعقاد الجمعيات العامة لجمع الترشيحات الى ضبط قائمة المرشحين و اجراء عملية الانتخاب و فرز الاصوات و اعلان النتائج .

ان الاختيار السياسي بهذا المعنى يمر عبر مراحل ، مرحلة الترشيح و تتم في جو ديمقراطي مباشر حيث تنعقد الجمعية العامة للقسمة تحت اشراف أعضاء من مكتب المحافظة، و يتم في هذه الدورة الاستثنائية، في غالب الاحيان ، للجمعية العامة للقسمة اختيار لجنة الترشيح للبلدية ثم جمع الترشيحات، و هذه الخطوة في الاختيار السياسي تبدو بسيطة و لا تأثير لها على الاختيار من الناحية النظرية أما من حيث الواقع المعاش فان الامر في منتهى الصعوبة، و ان الشروط القانونية وحدها غير كافية لتشكيل رادع قوي يجعل أعضاء لجنة الاختيار لا يتأثرون بالعوامل الذاتية و المصلحية ، الامر الذي يتطلب وضع شروط لاعضاء لجنة الترشيح و متابعة عملها الترشيح أفضل العناصر.

ان اعلان قائمة المرشحين ـ حسبما تنص عليه الشروط القانونية ـ يكون ضعف عدد المقاعد بالمجلس الشعبي البلدي حتى يتمكن المواطنون من الادلاء بآرائهم حول اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدي و الى هذا الحد يبقى الاختيار السياسي له تأثير على عملية الانتخاب أثناء الاقتراع العام و اعلان النتائج بحكم اشراف المناضلين على عملية الانتخاب و فرز الاصوات و اعلان النتائج ، و حتى هذه المراحل تتأثر بعامل الذاتية و المصلحية.

ان الاختيار السياسي يشكل سيفا ذو حدين يمكنه أن يختار رجالا في مستوى المسؤولية بناء على ما يتوفر للجهاز السياسي من بيانات مسبقة على المترشحين فيما يتعلق بالسلوك و المؤهل النزاهة ، الالتزام، الفعالية، الانتماء الاجتماعي و الشروط الاساسي في هذا هو تجرد أعضاء لجنة الترشيح من الانانية و المصلحية، و الجهوية، و قفل باب الطمع حتى يتمكنوا من أداء دورهم كاملا، و بالتالي اختيار رجال في مستوى طموح السكان المحليين الذين يقابلونهم بالتأييد و الدعم الذي يساعد أعضاء المجلس الشعبي البلدي على قدرة التحكم في تسيير المصالح المحلية.

حـ ـ الاختيار الشعبي

ينصرف الاختيار الشعبي الى الاقتراع العام المباشر و السري الذي يجريه المواطنون ـ الذين توفرت فيهم شروط الانتخاب ـ في يوم واحد على مستوى كل بلدية من بلديات الجمهورية الجزائرية ، و الاختيار الشعبي يشكل مرحلة هامة في تزكية أعضاء المجلس الشعبي البلدي و اختيار أفضل العناصر لقيادة الادارة المحلية، و نظرا لان المرشحين للانتخاب هم من أبناء البلدية فان المواطنين لهم القدرة الواسعة ـ بحكم احتكاكهم بالمرشحين ـ في انتقاء أفضل العناصر و هذا هو الاصل في الاختيار الشعبي لايجاد الثقة المتبادلة و التضامن بين القيادة المحلية و السكان . غير أن الامر ليس دائما

على قدر من الوضوح بل ثمة ملاحظات تحصل الاختيار الشعبي أقل مما لتحل لم تكن معدومة، من هذه الانحرافات :

- التكتل الفئوي أو المصلحي : الاصل أن المواطنين يصوتون على من تتوفر فيهم مقاييس النزاهة و الكفاءة و الالتزام، وما يخرج الانتخاب عن هذا الاصل تكتل فئة و توجيه الرأي العام نحو أعضائها بقصد المحافظة على المصالح الذاتية، و مع مرور الايام هذا النوع من التكتل يتحول و لا محال الى سيطرة طبقية مما يجعل من الانتخاب ظاهرة شكلية لا تودي الغرض المطلوب منها .

- عدم المعرفة الكلية للمرشحين : الاصل أن المواطن يختار ما يعرف من المرشحين حتى يكون منصفا، غير ان الواقع يشير الى أن طائفة قليلة من المواطنين - المناضلين - هي التي تملك المعرفة العامة أما باقي أصوات الناخبين فانها تتوجه حسب المعرفة الذاتية و تكون محدودة جدا ، الامر الذى يفسر بأن عدم المعرفة الكلية للمرشحين تشكل احد العوائق للاختيار الامثل .

- ضعف المستوى الثقافي : ان انخفاض المستوى الثقافي في وسط الناخبين ينتج عنه انحرافين اساسيين هما :

- انحراف يتمثل في عدم اعطاء العناية الكافية للانتخاب مما ينتج عنه الاهمال و عدم الجدية في اختيار الاعضاء، و للقيام بذلك يكلفون أبناء لم يبلغوا الحلم .

- انحراف يتمثل في احجام فئة على المشاركة في الانتخاب.

و هذين الانحرافين يفتحا المجال أمام الانتهازيين و أرباب المصالح ليحققوا مآربهم .

- تجربة المنتخبين بالبلديات لقد أفرزت هذه التجربة أن كثيرا من أعضاء المجالس الشعبية البلدية تعد المواطنين بالعمل على تحقيق مطامح السكان لكنها لم تف بوعدها للاسباب قد يعلمها أولا يعلمها المواطنون، و هذا ولد في نفوس المواطنين أن واقع الادارة البلدية لن يتغير و إن تغير أعضاء المجلس الشعبي البلدى . الامر الذى جعل المواطنون لا يولون العناية لاختيار افضل العناصر .

ان العوامل السابقة أضعفت من مردودية الانتخاب الشعبي في اختيار أفضل العناصر للمجالس الشعبية البلدية، الا ان هذه المردودية يمكن أن تتحسن بواسطة استعمال الاختيار السياسي في موضعه و حرص القيادة السياسية على انتقاء أفضل العناصر كي ياخذوا على عاتقهم تلبية مطالب السكان المحليين بصفة فعلية و اقناع المواطن بالدور الذى يقوم به المجلس الشعبي البلدى تجاهه و تجاه المصلحة العامة للبلاد .

ان الاختيار الامثل لاعضاء المجالس الشعبية البلدية يتوقف على الدقة في تطبيق الشروط و المقاييس المحددة سلفا في مرحلتي الاختيار السياسي والشعبي، و هذا و لا شك يرتب نتائج قانونية فما هي هذه النتائج ؟

د ــ النتائج :

اعلم أن لكل عمل نتائج ــ ايجابية كانت أو سلبية ــ وأن نتائج الانتخاب المحققة في اختيار أفضل العناصر للمجالس الشعبية البلدية واضفاء صفة العضوية عليهم بطريقة ديمقراطية ترضي الغالبية العظمى من السكان المحليين، وتظهر فعالية هذه النتائج بشكل جلي ابتداء من عملية فرز الاصوات واعلان النتائج، واختيار رئيس المجلس الشعبي واستلام المهام من المجلس الشعبي البلدي القديمة ليواصل المجلس الجديد ــ تنفيذ ما وصل اليه سلفه، وهذا كله يرتب آثارا لها قوتها في قدرة المجلس نذكر منها :

- ــ النسبة المائوية لفوز الاعضاء الذين أعيد انتخابهم.
- ــ التركيبة الاجتماعية ومستوى التعليم والتكوين.
- ــ مستوى القدرة على تحمل المسؤولية والفعالية في الاداء.
- ــ نسبة الشباب والنساء.

ان هذه الاثار تنطوى على جوانب هامة لتقدير المجلس الشعبي البلدى ومعرفة قدرته العلمية والادائية مما يكشف لنا في النهاية مدى اقتراب المجلس من رغبات السكان وتحقيق آمالهم. أو أن الامر على العكس من ذلك ؟ هذا ما يكشفه المجال العملي لكل مجلس شعبي على حدة.

مما سبق يتضح لنا كيف أن الشريحة البشرية تنطوى على أهمية بالغة في تأليف المجالس الشعبية البلدية، خاصة وأن في الميدان فيئات ــ ذات مصالح ــ تعمل على أن تجمع بين السلطة والمال وان توفر لها ذلك كانت هذه الفئة خطرا على سير المصالح الامر الذى يقتضي وضع حدود لها وهذا لن يتم الا بالاختيار السياسي الامثل الذى يقدم المبادىء على المصالح ويسهر على تطبيق الشروط والمقاييس القانونية الى جوار الاختيار الشعبي الواعي النزيه بذلك تتضافر الجهود وتودى الى نتائج حسنة تبشر السكان بنتائج آمالها. فكيف تودى هذه الاعمال ؟.

ثانيا ــ تسيير المجلس الشعبي البلدى

يقصد بتسيير المجلس الشعبي البلدى مجموع خطوات العمل التي لا بد منها لسير المصالح المحلية في اتجاه تحقيق الاهداف المرجوة من الخطة المحددة سلفا، وحتى يمكننا معرفة الخطوات التي لا بد منها لسير المجلس نتعرض الى نقطة التنظيم الداخلي للمجلس ثم اجتماعات المجلس ثم قراراته على التوالي :

1 ــ التنظيم الداخلي للمجلس

يبدأ التنظيم الداخلي للمجلس بعد اعلان نتائج الانتخابات واجتماع المجلس لاول مرة من أجل تشكيل المجلس التنفيذى واختيار رئيس المجلس الشعبي البلدى، ثم بعد ذلك يستدعى رئيس المجلس الشعبي الجديد المجلس الى الانعقاد لاجل تكوين هياكله الداخلية.

تتمثل هياكل المجلس الداخلية في تشكيل لجان تتولى معالجة القضايا البلدية، ومن الناحية المبدئية نجد نوعين من اللجان، لجان دائمة ولجان مؤقتة.

أ ـ اللجان الدائمة :

يجبر القانون على أن توجد في كل بلدية لجان دائمة تقوم بالمرافق الضرورية لسير المصالح البلدية، وقد حصرها القانون في خمسة لجان :

ـ لجنة الادارة والمالية : وتتولى هذه اللجنة الجوانب التنظيمية والإدارية فتسهر على حسن سير المستخدمين وشؤونهم، وتوزيعهم على المصالح حسب مؤهلاتهم، كما تتولى تقييم ما للبلدية من اطار بشري وامكانيات مادية، ومدى استخدام هذه الامكانيات، وبهذه الوظيفة تظهر لجنة الادارة والمالية على أهمية كبيرة مما جعل المجالس الشعبية البلدية تسند هذه المهمة الى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ـ لجنة الاشغال العمومية : لا تقل هذه اللجنة أهمية عن سابقتها وذلك للدور التقني والعملي الذي يكتسي وظيفة هذه اللجنة الامر الذي يقتضي اسنادها الى من له القدرة الكافية على تسييرها بالهيئة التنفيذية. وحتى يستطيع رئيس هذه اللجنة اداء مهامه فانه مطالب باستخدام الاطار التقني ومن من هم أعضاء بالمجلس بالاضافة الى الاستعانة بالاطارات ـ المتواجدة بالبلدية ـ الممكن الاستفادة منها.

ـ لجنة التخطيط والاقتصاد :

يظهر دور هذه اللجنة في التخطيط وتوجيه الاقتصاد على مستوى البلدية ـ سواء تعلق الامر بقطاع الفلاحة أو الصناعة أو التجارة، أو النقل ـ وهذا يشكل محورا هاما في تنشيط وازدهار اقتصاد البلدية، وهذا لن يتم الا بالعمل المتواصل والاستفادة القصوى من الامكانيات المادية والبشرية.

ـ لجنة الشؤون الاجتماعية :

تلتقي ضمن هذه اللجنة مصالح المواطنين من الخدمات التي تقدمها الادارة البلدية، ومن أهم مظاهر عمل هذه اللجنة هو البناء وتوزيع السكن، والمحلات التجارية والمهنية، ومنح الرخص. وان مثل هذه الاعمال تشكل مطلبا هاما للسكان مما جعل مهمة اللجنة صعبة خاصة أمام قوة وضغوط طلبات السكان وطلبات وضغوط التدخلات والتوصيات في مقابل الامكانيات المحدودة، الامر الذي جعل وظيفة هذه اللجنة تأخذ وقتا واسعا في أعمال المجلس الشعبي البلدي، وربما الكثير من المجالس تتناسى وظائفها في لجان أخرى وتركز عملها على هذه اللجنة.

ـ لجنة الشؤون الثقافية :

ميدان هذه اللجنة احصاء المؤسسات التعليمية والتكوينية والثقافية والسياحية والرياضة والاعلامية، والمعالم الاثرية، والشيء الذي ينبغي لفت النظر اليه هو الدمو الغير متوازن بين القطاعات المشار اليها، فكثيرا من لجان تصب عملها فقط على بعض فروع الرياضة، وتقتصر على عرض أفلام سينمائية، تنظيم أسابيع تجارية في شكل أسابيع ثقافية، واحياء ليالي بالسهرات الغنائية، وكل هذه الاعمال تعد شكلية اذا ما أخذنا بعين الاعتبار الوظيفة الاصلية للجنة، وما هو بالفعل مطلوب منها.

ب ــ اللجـان المـؤقـتـة

ان الوظائف التي تقوم بها اللجان السابقة تعد ضرورية لحياة البلدية الامر الذي جعل المشرع يحصرها في خمس لجان رئيسية تسود الادارة البلدية دون استثناء أما الوظائف الخاصة بكل بلدية والظروف والاحوال الاستثنائية فان المشرع لم يترك الباب مغلوقا بل عمل على ايجاد مفتاح الحركة والمبادرة لكل بلدية، بحيث تستطيع كل بلدية ــ بموجب القانون ــ او بلديتين فاكثر بولاية واحدة، او ولايتين فاكثر انشاء لجنة أو لجان مؤقتة خاصة بعمل معين تستاجه البلدية أو البلديات المعنية، وهذا ولا شك يساعد البلديات على انجاز المهام المستجدة والاستفادة من الامكانيات ذات النفع المشترك بين بلديتين فاكثر، وهذا ولا شك عنصر قوي في سير وازدهار المصالح المحلية.

ان لجان المجلس الشعبي البلدى ــ الدائمة أو المؤقتة ــ ينشئها المجلس تبعا لاحتياجاته لدراسة المسائل التي تهم البلدية من كافة الوجوه (1). وبنيانها التنظيمي يتألف من رئيس اللجنة وهو أحد أعضاء الهيئة التنفيذية وان لم يوجد فعضوا من المجلس يعين من طرفه، ومن نائب وأعضاء كلهم نواب بالمجلس.

ان اللجان ــ الدائمة أو المؤقتة ــ بعد تأسيسها تستدعي من طرف رئيسها خلال الثمانية (08) أيام التي تلي احداثها الى الاجتماع بهدف وضع برنامج عملها وتحديد الاولويات (2). ثم تبدأ بعد ذلك في دراسة المسائل الخاصة بعملها وتسجل ذلك في محاضر اجتماعاتها وتقدم خلاصة عملها الى المجلس التنفيذي الذى يرتبه ويقدمه الى المجلس للمصادقة عليه، بعد التصويت على عمل اللجنة تبدأ مهمة رئيسها بمتابعة المداولة في التنفيذ على مستوى المصالح الادارية.

ان لجان المجلس الشعبي البلدى ــ الدائمة والمؤقتة ــ تبدو بسيطة من ناحية التأسيس والسير وتحديد المسؤولية الا أن ثمة اشكالية ينبغي لفت النظر اليها وهي ان القانون يجيز لنواب المجلس أن يكون الواحد عضوا في أكثر من لجنة واحدة، وقد يتعدى هذا في بعض البلديات أن يكون النائب رئيسا في أكثر من لجنة.

ان مثل هذه الاشكالية تبدو مقبولة اذا ما اخذنا بعين الاعتبار ظروف كثيرا من البلديات الا أن الواقع الميداني يدل على أن (جمع) عضوية لجنتين لنائب أو رئاسة لجنتين لنائب فيه ارهاق للنائب، قلة الوقت وتمييع المسؤولية مما ينتج عنه نمو غير متوازن في المصالح المحلية، الامر الذى يفرض أن اللجان ضرورية لمعالجة القضايا المحلية في اطار تنظيمي محترم كل عضو فيه يعمل بصفته مكلفا باداء الوظيفة فحسب.

2 ــ الاجـتـمـاعـات

تعد الاجتماعات أداة المجلس الشعبي البلدى لدراسة المسائل المحلية واتخاذ مواقف بشأنها، وذلك انطلاقا من المبدأ القائل " الجماعية في المداولة، الاغلبية في القرار، الوحدة في التنفيذ " ويلتقي اعضاء المجلس في أول اجتماع لهم ــ في غضون الخمسة عشر يوما الموالية للانتخاب ــ برئاسة أكبر الاعضاء سنا ومساعدة أصغرهم

---

1 ــ أمر رقم 67 ــ 24، مرجع سابق، مادة : 94.

2 ــ أمر رقم 67 ــ 24، مرجع سابق، مادة : 96.

سا — طبقا للتقاليد الوطنية — بهدف تشكيل الهيئة التنفيذية و اختيار رئيس المجلس الذي يتولى بدوره — في الاسبوع الموالي — دعوة المجلس الى الانعقاد بهدف تنظيم المجلس و تشكيل اللجان، و بعد هذين الاجتماعين تصبح الاجتماعات على نوعين : اجتماعات عادية و أخرى استثنائية.

الاجتماعات العادية :

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورة عادية و بدعوة من رئيسه كل شهرين (2) لدراسة القضايا البلدية المطروحة و اتخاذ مواقف بشأنها ، و الاجتماعات العادية أكثر تنظيما و فائدة نظرا للظروف العادية المنعقدة فيها و للتحضيرات التي تقدمها اللجان الى المجلس كل فيما يخص عملها، و لاستعداد الاعضاء و التحضير الجيد الذي يمكنهم من الادلاء بأصواتهم و ارائهم على بينة و دراية.

الاجتماعات الاستثنائية

يجتمع المجلس الشعبي البلدي في دورات استثنائية بدعوة من الوالي أو رئيس المجلس او ثلث (1/3) الاعضاء (1)، و الاجتماعات الاستثنائية تسد فراغا قد تتعرض له كثيرا من البلديات كوجود حالات استثنائية أو نشاطات مكثفة أو كوارث، و مثل هذه الحالات لا تنتظر انعقاد دورات عادية بل تتطلب سرعة الحل ، و في المقابل من ذلك لو أن الاجتماعات العادية تتم كل شهر لاصبح المجلس يجتمع دون وجود ما يناقش مما يسفر الموقف عن تكلفة دون نتائج .

ان الاجتماعات كيفما كانت — عادية أو استثنائية — تمر بمراحل هي :

— مرحلة التحضير : مما لا شك فيه أن نجاح أي اجتماع مرهون بالتحضير له و على كل أمانة عامة بالبلدية توجد كتابة المجلس الشعبي البلدي التي تتولى تنظيم و حفظ سجلات المجلس مما يسهل على رئيس المجلس معرفة القضايا التي تداول فيها المجلس، و القضايا التي سيتداول فيها و القضايا التي لا تزال قيد الدراسة، و من خلال ذلك يحضر رئيس المجلس الوثائق و البيانات اللازمة للقضايا التي ستعرض على المجلس ثم يشكل بعد ذلك ملفا يطلع عليه الاعضاء قبل الحضور الى الاجتماع ليتمكنوا من الادلاء بآرائهم على بينة و دراية . هذا من الناحية الموضوعية أما من الناحية الشكلية فان رئيس المجلس مطالب بتحضير قاعة الاجتماع و تزويدها باللوازم مثل التهوية، التدفئة، الانارة الجيدة، مكبر صوت، وسائل التسجيل و التصوير ان امكن ، و المقاعد الكافية. و في نهاية الاجتماع تحفظ الوثائق المتروكة و المنسية على الطاولات لدى رئيس المجلس، و تعاد القاعة الى وضعها الاصلي .

— مرحلة الدعوة و حضور الاجتماع : مهما كان سبب دعوة المجلس و مصدره فان على رئيس أن يستدعي الاعضاء في وثائق رسمية بصورة فردية و ان تحمل هذه الوثائق جزءا يفيد أن النائب المدعو استلم الاستدعاء . كما ينبغي أن ترفق هذه الاستدعاءات بجدول أعمال الدورة، و أن تسجل الاستدعاءات في سجل مداولات المجلس كما ينبغي أن ترسل الاستدعاءات في وقت كاف و قد حددها القانون بخمسة ايام كاملة غير انه مكنه

---

1 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : 60.

من انقاص هذه المدة الى يوم كامل (1). والمطلوب هو أن يحرص رئيس المجلس على ايصال الدعوة كتابيا الى النواب في وقت كاف حتى لا يتذرع أحد بعدم وصول الاستدعاء اليه .

ان انعقاد المجلس لا يتم الا اذا توفر العدد القانوني وهو حضور أغلبية النواب القائمين فعلا بنيابتهم والا يتأجل انعقاد المجلس الى وقت لاحق، وفي حالة تأجيل اجتماع المجلس يمكن لرئيس المجلس أن يحدد موعدا آخر للاجتماع يكون على الاقل بعد ثلاثة (3) ايام (2). وفي الدعوة الثانية ينعقد المجلس مهما كان عدد الحاضرين وتتخذ القرارات بأغلبية الحاضرين، وان تساوت الاصوات يرجح الطرف الذى يوجد فيه رئيس المجلس (3).

ان شرطي الدعوة الى الاجتماع وحضور الاغلبية مرحلة لا بد منها لانعقاد اجتماع المجلس غير أن ما هو مطلوب هو انعقاد المجلس زائد الفعالية وعليه ان اجتماعات المجلس ليست مثمرة دائما بتوفر الاغلبية انما بمستوى النقاش والقدرة العلمية لدى النواب على مناقشة وتحليل القضايا المطروحة والجدية في النقاش أما حضور النائب لمجرد الحضور او توكيل نائب أو ضم الصوت الى هذا الطرف أو ذاك دون الاستناد الى حجج ومنطق دال على صحة الموقف فان ذلك يقلل من فعالية الاجتماع وخروجه بنتائج في المستوى.

— مرحلة ادارة النقاش والخروج بالنتائج : بعد التحضير الجيد والدعوة لاجتماع المجلس وحضور الاغلبية تأتي مرحلة النقاش والمداولة واتخاذ القرار، ومن خلال هذه المرحلة تظهر لنا قيمة الاجتماع مما يتعين على رئيس المجلس اتخاذ التدابير لذلك من هذه التدابير :

— اختيار رئيس المجلس لنفسه موقعا بارزا يمكن من خلاله السيطرة على سير المداولات.

— اختيار كاتب أو أكثر لتسجيل المداولات ويمكنه أن يستعين بأحد أعوان البلدية الذين لهم خبرة في التلخيص واستنتاج الرأى المؤيد أو المعارض للفكرة التي بصدد التداول . على شرط أن لا يكون للعون الاداري حق الاشتراك في المداولة (4)

— طرح المسألة — النقطة التي هي محل التداول — بوضوح وذكر الظروف المحيطة بها حتى يتمكن النواب من تقدير الموقف واتخاذ الرأى.

— تمكين كل نائب من الادلاء بصوته واحترام رأيه ، وهذا يتطلب من رئيس المجلس منع احتكار النقاش، الثرثرة، الصوت العالي، الخروج عن الموضوع الى نقاش هامشي او حزازات سابقة، كما ينبغي على الرئيس أن يتفطن الى مدى التكتل الذى يحدثه بعض الاعضاء لجلب انتباه الذين يجهلون خلفيات القضية المطروحة عليهم.

— تمكين المواطنين من الحضور حتى تكون المداولة أكثر عدالة وقربا من الحقيقة.

---

1 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : 81.
2 — " " " " " " ، مادة : 82.
3 — " " " " " " ، مادة : 83.
4 — " " " " " " ، مادة : 86.

— اعادة رئيس المجلس ملخص موقف الادارة بعد الانتهاء من مناقشة كل نقطة و العمل على تجنب ظاهرة التعقيب من أجل التعقيب.

— اعادة ملخص المواقف المؤيدة و المعارضة — بعد انتهاء النقاش — لمجموع النقاط التي تداول فيها المجلس.

— تلخيص القرار و بيان نسبة التأييد و المعارضة.

— الكلمة الختامية لرئيس المجلس و حث النواب على بذل الجهد لاجل التوصل الى القرار الاصوب.

— امضاء الحاضرين في سجل المداولات.

ان هذه التدابير يتخذها رئيس المجلس الشعبي البلدي ايمانا منه أن الاجتماعات ليست دائما مثمرة بعدد اعضائها، انما بالتنظيم و مستوى النقاش الذى يدور فيها و القدرة العلمية على تحليل القضايا المطروحة للنقاش و هذا و لا شك يجنب المجلس الاجتماعات الطويلة و المملة و الغير مفيدة و يعطي مقابل ذلك اجتماعات علمية لا ضرر و لا ضرار فيها و تخرج بقرارات مفيدة.

3 — مـداولات المـجـلـس

لقد رأينا كيف ان المجلس الشعبي البلدي يجتمع — في دورات عادية أو استثنائية — بهدف التداول و اتخاذ مواقف بشأن المصالح المحلية، ذلك لان المداولة تشكل الاساس و القاعدة الاولى التي يستند اليها رئيس المجلس لاصدار القرارات البلدية الامر الذى يجعل صحة المداولة متوقفة على شرطين اساسيين هما :

— توفر الاغلبية : عملا بالمبدأ القائل (الجماعية في المداولة، و الاغلبية في القرار و الوحدة في التنفيذ) فان المجلس الشعبي لم يخرج عن هذا المبدأ حيث يشترط في صحة مداولاته توفر الاغلبية المطلقة فان لم توجد فالاغلبية النسبية (1). و الشيء الذى نلفت النظر اليه هو ظاهرة التكتل التي تودى الى تجميع الاصوات في موقف ما، و هذا و لا شك يودى الى اتخاذ مواقف ينبغي تجنبها.

— المـصـادقـة : تنتقل المداولة من المجلس الشعبي البلدى الى الولاية بهدف المصادقة عليها من طرف الوالي — ان كانت تدخل ضمن اختصاصه — في ظرف شهر (2) و من طرف الوزير ان تعلقت المداولة باحدى الموضوعات التالية :

— الميزانية و ما يتعلق بالضرائب و الرسوم.

— نقل الملكية و المبادلات العقارية.

— القروض و قبول الهبات و الوصايا المقيدة بالتزامات.

— عدد الموظفين و أجورهم.

— محاضر المزايدات و المناقصات (3).

و ذلك في ظرف ثلاثة (3) أشهر من ايداع محضر المداولة بالولاية.

---

1 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : 38.

2 — " " " " " " ، مادة : 105.

3 — " " " " " " ، مادة : 107.

نلاحظ من هذا أن المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي محددة بفترة زمنية تمكن كلا من الوالي أو الوزير الاطلاع بحسن المكان على موضوع المداولة ومن ثم تقرير القبول أو الرفض، غير أنه في حالة عدم وجود رد فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يبدأ في تنفيذ المداولة ما لم يبدي الوالي أو الوزير اعتراضه، وهذا ولا شك فيه اهتمام كبير من جانب المشرع بالحرص على حسن سير المصالح المحلية وانجاز المشاريع في موعدها وفقا للقوانين والتنظيمات السارية المفعول.

— ابطال المداولة: من الاعمال التي تضيق عمل المجلس الشعبي البلدي ابطال مداولاته لسبب أو آخر. ومن العوامل التي يستند اليها ويتخذ قرارا لابطال مداولة نذكر على سبيل المثال:

— مشاركة اعضاء في مداولة يتضح أن لهم فيها مصلحة اما بصفتهم الشخصية أو باعتبارهم للغير.

— رفع طلب من طرف أي مواطن له مصلحة في المداولة في مدة لا تتجاوز (15) يوما. (1).

مما سبق يتضح لنا أن قيمة عمل المجلس الشعبي البلدي تتوقف على قيمة ومدى مراعاتها للاطر القانونية والتنظيمية وتغليب النفع العام على النفع الخاص لاجل المراقبة السريعة من طرف السلطة الوصية وعدم تعريض عمل المجلس الى البطلان وهذا يكسب المجلس القدرة على تسيير الاختصاصات المسندة اليه.

ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

ان تجارب الدول في تحديد اختصاص الادارة المحلية تتفرع أساسا من نموذجين هما: نموذج الفرنسي، والانجلوزي، أو تتخذ موقفا وسطا بينهما ومفاد هذين النموذجين اما تحديد اختصاص الادارة المحلية على سبيل الحصر أو تحديد اختصاص الادارة المركزية على سبيل الحصر أو الجمع في تحديد اختصاص الادارة المحلية والمركزية معا، والجزائر باعتبارها بلد نامي لم تخرج عن هذا الاطار حيث نجد في النصوص القانونية ما يفيد تحديد مصالح الادارة المحلية على سبيل الحصر انطلاقا من مبدأ النفع المحلي المصلحة، وبما أن البلدية هي هيئة معنوية اقليمية مما يترتب عليه أن صلاحيات البلدية في الجزائر عامة ومحددة اقليميا بالاضافة الى تدخل البلدية في المصالح ذات النفع الوطني الامر الذي يجعل صلاحيات البلدية واسعة جدا يمكن اجمالها في النقاط التالية:

— التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
— الادارة العامة وما يتصل بها.
— انشاء المؤسسات البلدية.

1 — التنمية الاقتصادية والاجتماعية:

تشكل هذه النقطة المحور الهام والميدان الذي تباشر البلدية من خلاله عملها، ويكون في ذلك المجلس الشعبي البلدي هو الجهة المخول لها بتسطير المخطط

---

1 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، المواد: 102، 103، 104، 105.

المحلي للتنمية حسب الامكانيات و الموارد المتوفرة بالبلدية كما أن المجلس الشعبي البلدي يشارك في اعداد المخطط الوطني للتنمية، وأن أي مشروع يقام على تراب البلدية لا بد أن يحصل على موافقة المجلس (1) و هذا و لا شك فيه دعم وتقوية لقرار المجلس الشعبي البلدي في مقابل ما كان يخوله الامر رقم 67 ــ 24، الذي يكتفي باستشارة المجلس في المسبقة في المشاريع التي ستقام على تراب البلدية (2) ، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على التوسيع الفعلي لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مقابل ما ينتظر تقديمه من طرف المجلس في مجالي التنمية الاقتصادية و الاجتماعية .

أ ــ في مجال التنمية الاقتصادية :

ينصرف دور البلدية في مجال التنمية الاقتصادية الى كافة المصادر الرئيسية لتكوين القاعدة المادية كالصناعة، الفلاحة، التجارة، النقل، الخدمات في اطار المصلحة المحلية .

من حيث الصناعة مخول للمجلس الشعبي البلدي ــ في حدود اختصاصه ــ توجيه و تنسيق مختلف أنشطة القطاع الاشتراكي الموجود عبر تراب البلدية، كما يمكنه أن يساعد في تكوين و اقامة هيئات تسيير الموسسات الموجودة عبر تراب البلدية . و على وجه التحديد يمكن للمجلس الشعبي البلدي ان ينشيء عبر تراب البلدية موسسة صناعية او اكثر يمتد مجال عملها الى ما وراء تراب البلدية، كما يمكنه أن يشارك في راسمال اى موسسة صناعية ذات مصلحة عمومية موجودة في تراب البلدية (3) . و هنا تجدر الاشارة الى أن المشرع تفطن الى مدى خطورة مشاركة البلدية في موسسة صناعية ذات نفع خاص لما للموسسة الخاصة من تحقيق الربح و المنفعة الفردية بينما المجلس الشعبي البلدي يقف تجاه الموسسة الخاصة موقف المشجع و المحسن للصناعة و الصناعة التقليدية لا موقف المعطل و المعرقل . و ذلك من أجل تطوير الصناعة المحلية و التقليدية في اطار منظم و في اتجاه متناسق و متكامل .

من حيث الفلاحة : يعد القطاع الفلاحي في الجزائر من القطاعات ذات الاولوية التي وليت لها عناية خاصة منذ فجر الاستقلال في اطار التسيير الذاتي ، الثورة الزراعية، اعادة هيكلة الموسسات الفلاحية و تخصيص المزارع و الوحدة الادارية الاولى التي تتصل بهذا القطاع الحيوي هي البلدية و قد منح القانون و التنظيمات المعمول بها صلاحيات واسعة للبلدية في مجال التنمية الفلاحية بحيث انه يمكن للمجلس الشعبي البلدي أن يساعد على انشاء التعاونيات الخاصة بالانتاج و التسويق و الخدمات الفلاحية كما يسهر في نفس الوقت على سلامة سير الهيئات الفلاحية الموجودة و يتخذ اى اجراء من شانه يحسن الانتاج الفلاحي و تطوير الثروة الغابية و المحافظة عليها (4) .

ان القطاع الفلاحي بتشكيلاته الثلاثة (التعاونيات الفلاحية، تعاونيات المجاهدين، صغار الفلاحين) اصبح محل اهتمام من طرف القيادة ، فنال التنظيم القانوني و التشجيع المادي و لم يبق الا الارادة الفذة و الرجال العاملين بصمت على كل المستويات لكي يحتل القطاع الفلاحي مكانته اللائقة به .

---

1 ــ قانون رقم 81 ــ 09، المؤرخ في يوليو 1981 المعدل للامر رقم 67ــ 24، المتضمن القانون البلدي، مواد : 135، 136 .

2 ــ أمر رقم 67 ــ 24، مرجع سابق، مادة 136 .

3 ــ قانون رقم 81 ــ 09، مرجع سابق، مواد : 130، 142، 145 .

4 ــ أمر رقم 81 ــ 09، مرجع سابق، المادة : 140 .

من حيث التجارة : ان العمل الوسيط لا يقل أهمية عن العمل المنتج ذلك أن البضاعة تنتج في مكان و تستهلك في مكان آخر، و العمل الوسيط نظرا لتوسيعه و توسيع الانتاج أصبح متوقف على عاملين هما النقل و التخزين الامر الذى يطرح أمام المجلس الشعبي البلدى الصورة كاملة ابتداء من ادارة الانتاج الى الاستهلاك، و بالرغم من أن صلاحيات المجلس واسعة في مجال الانتاج فانها كذلك في مجال التجارة، و النقل و التخزين حيث تدل النصوص القانونية على أنه يمكن للمجلس الشعبي البلدى أن يساعد على تدعيم شبكات النقل و التوزيع و التموين، و يشجع على انشاء تعاونيات لذلك، و محلات تجارية و يتخذ التدابير اللازمة كانتداب بعض الاعوان لمراقبة الاسعار و صحة المكاييل و انتظام التموين و الانشطة التجارية و المهنية عبر تراب البلدية (1). ان هذه الوظائف تهدف جميعها الى حسن تسيير العمل الوسيط الذى لا غنى عنه لتطوير الانتاج، و المجلس الشعبي البلدى يطلب منه أن لا يركز اهتمامه على عمل ضمن مجموعة من الاعمال المتكاملة بل يتعين أن يعمل في اطار متوازن بين قطاع الانتاج و قطاع التجارة و النقل و التخزين و الخدمات المكملة لنفسهم.

ب — في مجال التنمية الاجتماعية

العناية بالتنمية الاجتماعية لا تقل أهمية عن العناية بالتنمية الاقتصادية و عليه فان دور البلدية في مجال التنمية الاجتماعية هو المظهر الذى من خلاله تكشف مدى صحة البلدية المالية و التسييرية، و مجال التنمية الاجتماعية واسع نذكر منه الاطر الكبرى و حدودها العامة على نحو ما يلي :

. الصحة : نظرا لاهمية هذا القطاع فان تسييره يتوقف على الادارة المركزية لكن مع ذلك يبقى مجال لا يستهان به من اختصاص المجلس الشعبي البلدى مثل : طهارة المحيط و هو عمل وقائي أكثر منه علاجي و العناية بهذا الجانب تلقي على المجلس أعمالا نذكر منها :

— توزيع المياه الصالحة للشرب و تنقية مخازنها.

— صرف المياه القذرة و الاوساخ.

— الحرص على نظافة أماكن تجميع الاوساخ و القضاء عليها تدريجيا في التجمعات السكنية.

— الحرص على مكافحة ناقلات الامراض (2).

— المراقبة المستمرة للمخابز و الاسواق.

— النظافة المستمرة للمحيط و توسيع العناية بالساحات الخضراء.

ان المجلس الشعبي البلدى قد يبدى عدم قدرته على مواجهة تكاليف الاعمال المطلوبة منه. الا انه ينبغي أن يضع في الحسبان أن الامكانيات القليلة مع الاستخدام الامثل تودى الى نتائج باهرة ثم أن فيه ظاهرة الاستمرارية عامل هام للتغلب على المشاكل بالاضافة الى أن القطاع الصحي يتواجد على مستوى كل بلدية، مما يتعين على المجلس استعمال امكانياته و اطاراته و متابعة نشاطهم و اعلام السلطات الوصية

---

1 — أمر رقم 81 — 19، مرجع سابق، مادة : 140.

2 — الامر رقم 81 — 09، مرجع سابق مادة : 159 مكرر 2.

بأي نقص يقع ، و بمراعاة العوامل السابقة يحقق المجلس الشعبي البلدي تقدما هاما في تحسين الخدمات الصحية.

. السكن : ان موضوع السكن يعد من الأولويات في مجال التنمية الاجتماعية و ذلك أن حصول المواطن على سكن محترم فيه حل لكثير من الأمراض الاجتماعية، و على رأسها مسألة التحكم في تربية الابناء مشكل الطلاق، و الدولة حرصت دوما على أن يكون لكل مواطن سكن محترم، غير أن العمل على ايجاد هذا السكن اصطدم بعدة عوائق أهمها الهجرة من الريف الى المدينة بحثا عن الربح و التمركز الصناعي في المدن و ما خلفه الاستعمار من فراغ في مجال التسيير العقاري و من ذلك فان النصوص القانونية تعطي الصلاحيات الكافية للمجلس الشعبي البلدي لتسيير هذا القطاع ابتداء من وضع المخطط العمراني و السهر على تطبيقه و الحث على انشاء مؤسسات البناء العقاري ، و انتاج مواد البناء، و انشاء التعاونيات العقارية في الاحياء السكنية، و تشجيع السكان على القيام بعمليات المحافظة على البنايات و صيانتها و تجديدها (1). الامر الذي يستدعي من المجلس الشعبي البلدي العمل على تحسين وضعية السكن و السكان في اطار النظم و القوانين، و هذا و لا شك يصطدم مع جزء كبير من وضعية السكن السائدة التي بدون شك تقف هي الاخرى كعائق في وجه التنمية العمرانية و لا سبيل للبلدية بالعمل في المجال الا بحل وضعية المساكن الغير قانونية بكيفية معقولة تأخذ بعين الاعتبار مصلحة الدولة و المواطن على حد سواء خاصة اذا علمنا أن معظم البنايات الغير قانونية يحتلها مواطنون من ذوي الدخول الضعيفة من ما يتطلب تمكين هذه الفئة من التمتع بسكن محترم و في ذلك يحصل النمو و التطور الاجتماعي .

. السياحة ــ الثقافة ــ الرياضة :

تشكل هذه المجالات أحد المعالم البارزة لمدى حصول النمو الاجتماعي في بلدية من البلديات و القوانين و النصوص التنظيمية لم تتوانى في منح المجلس الشعبي البلدي الصلاحيات الكافية للنهوض بهذه القطاعات.

ففي ميدان السياحة يخول للمجلس الشعبي البلدي القيام بما يلي :

ــ انشاء المؤسسات عبر تراب البلدية بهدف النهوض بقطاع السياحة و استغلال منابع المياه الساخنة و الحمامات المعدنية، و المنافع الناجمة عن موقع البلدية الجغرافي او المناخي .

ــ امكانية اشتراك بلديتين أو أكثر في تسيير محطات مياه معدنية أو منافع مناخية للمرضى، أو توفر للزوار محطات بها مجموعة من التحف التقليدية و الطبيعية (2)

ان الاطار الكلي لصلاحيات المجلس الشعبي البلدي في مجال السياحة واسع جدا و ان دور المجالس الفعلي محصور في تسيير ما كان موجودا في قطاع السياحة و أن تجربة هذه المجالس في الانشاء و التطوير لا تزال في مهدها مما يحتم على المجلس وضع مخطط تنموي متوازن و احترام تنفيذه .

أما ميدان الثقافة، فانه قطاع تربوي و غير منتج صلاحيات المجلس فيه واسعة و نتائج تنفيذ المخططات ضعيفة، فمن حيث الصلاحيات يوكل الى المجلس القيام

---

1 ــ أمر رقم 31 ــ 09، مرجع سابق، مادة : 157.

2 ــ " " " " " ، مواد من 151 الى 155.

بتطوير النشاطات الثقافية و الفنية، وكل نشاط يتعلق بتربية الطفولة، و انشاء الجمعيات الثقافية، تنظيم التعليم الفني و تشجيعه ، استغلال قاعات المسرح و السينما ، و العمل على صيانة المواقع و الآثار التاريخية عبر تراب البلدية (1). أما من حيث النتائج فان البلديات تكتفي ببعض التشكيلات كتنظيم مقابلات رياضية أو أسبوع تجارى ، حفلات ساهرة ماجنة و تعد ذلك ثقافة و تنسى الصلاحيات المحددة للمجلس. أما صلاحيات المجلس في المجال الرياضي فانها تنصرف الى تنشئة الشباب و تهيئته بدنيا مما يستوجب عليه أن ينشئ أى مركز أو هيئة من شأنها تسهر على تطوير الرياضة و ايجاد الوسائل كساحة الالعاب و التجهيز الرياضي (2). و الفهم الضيق لتطوير الرياضة هو ذلك الفهم الذى ينصرف الى العناية بفريق في نوع واحد من الرياضة بل القصد الحقيقي أن يتعدى تطوير المفهوم الرياضي الى التعدد في الفرق و انواع الرياضات الى جوار توسيع الممارسين لها .

مما سبق يتضح لنا أن المجال الاجتماعي متعدد الجوانب و أن الصلاحيات المسندة الى المجلس الشعبي البلدى تمكنه من التحكم في وضع المخطط البلدى للتنمية و السهر على تنفيذه ، و الشيء الذى يمكن أن يشكل عائقا لذلك هو الانسان الذى يكد و يجتهد ليحدث و يغير الواقع المحيط به .

ان مقياس تطور أى بلدية من البلديات متوقف على مقدار التغيير الذى يحدثه المجلس الشعبي البلدى في اتجاه تحقيق صلاحياته الى واقع ملموس في المجالين الاقتصادى و الاجتماعي مع العناية بالمحافظة و الحماية الضروريين لاى تطور.

2 ــ الادارة العامة و ما يتصل بها :

من الصلاحيات المخولة للمجلس الشعبي البلدى في مجال الادارة العامة و ما يتصل بها نجد الحماية المدنية، و الامن و النظام العام، و ادارة أموال البلدية.

أ ــ الحماية المدنية :

توجد على مستوى كل بلدية مصلحة خاصة تتولى مهمة الاعداد الشامل للطاقات البشرية و المادية في كافة النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية تحسبا للحوادث الاستثنائية و الكوارث الطبيعية، و المجلس الشعبي البلدى يعهد اليه في هذا المجال بمهمة توعية سكان البلدية و غرس روح التضامن و التعاون و المشاركة الفعالة في تطبيق برنامج مكافحة الكوارث و الجوائح (3)، و ما الى ذلك من الحالات التي تهدد الاشخاص و الاموال كالنيران و الفيضانات و بذلك يخرج مفهوم الحماية المدنية ــ في نظر العامة من السكان ــ من المفهوم الخاص الذى يتصرف الى أن وظيفة الحماية المدنية موكولة فقط الى فرق التدخل التابعة للادارة الحماية المدنية الى المفهوم العام الذى يقضي بتدخل كافة الامكانيات المادية و البشرية على مستوى القطاع العام و الخاص المتواجدة عبر تراب البلدية، و بذلك يحقق المجلس مكسبا هاما للمصالح المحلية يتمثل في حماية الاموال و الاشخاص المتواجدين عبر تراب البلدية.

---

1 ــ قانون رقم 81 ــ 09، مرجع سابق ، مادة : 159 .

2 ــ " " " " " " ، مادة : 162 .

3 ــ قانون " " " " " ، مادة : 167 .

ب ـ الامن و النظام العام :

يعد الامن و النظام العام من الوظائف التقليدية المتعلقة اللذين لا بد من سيادتهما لاستمرارية الادارة العامة و تحقيق النفع المحلي للسكان و ينص القانون البلدي على ان (البلديات مسؤولة مدنيا عن الاتلاف و الاضرار الناجمة عن الجنايات و الجنح المرتكبة بالقوة المسلحة أو بالعنف في أرضها على الاشخاص أو الاموال بواسطة التجمعات و التجمهرات. غير أن البلدية ليست مسؤولة عن الاتلاف و الاضرار الناجمة عن الحرب او عند ما يساهم المتضررون في احداثها.) (1) و ذلك في اطار تحقيق الامن و النظام العام. كما أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الحوادث الطارئة التي تصيب رئيس المجلس الشعبي البلدي او نوابه أو موظفي البلدية في حالة ما اذا كانوا مكلفين باعمال لحساب البلدية، كما أن البلدية مسؤولة مدنيا عن الاخطاء التي يرتكبها رئيس المجلس الشعبي البلدي او نوابه أو موظفي البلدية حين قيامهم بمهامهم (2) و مع ذلك يمكن للبلدية أن تمارس الطعن في الاخطاء المرتكبة امام الجهات القضائية بهدف منع تكرار الاخطاء و المحافظة على أموال البلدية.

ان البلدية كما هي تقوم بمهمة المحافظة على النظام العام و الاموال العامة فانها كذلك تتولى مهمة المحافظة على أمن السكان و استقرارهم خاصة و أن حوادث العنف و السرقات أصبحت من العمليات التي تروع السكان، و لهذا الغرض يستعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي الجهات المكلفة بالامن بهدف تحقيق الامن العام للسكان و صحتهم و سلامتهم. و هذا ما يساعد على حسن سير المرافق المحلية.

حـ ـ أموال البلدية :

ان المجلس الشعبي البلدي هو الهيئة الاولى التي يخول لها حق استعمال الثروة المالية للبلدية، و أن أي اختصاص يلقى على عاتق المجلس ينبغي أن يوخذ فيه بعين الاعتبار القدرة المالية و الوسائل التي تمكنه من تحقيق ما اسند اليه، و عليه فان المجلس الشعبي البلدي يتداول ـ وفق الشروط القانونية ـ في الشوون الخاصة بتسيير الاموال و العمليات العقارية التابعة للبلدية في مجال التصويت على الميزانية، و بيع العقارات و الحقوق العقارية التي تمتلكها البلدية و الموسسات التابعة لها بواسطة المزايدات العلنية، كما ان المجلس الشعبي البلدي هو الذي ياذن بقبول أو رفض اي هبة أو وصايا تقدم الى البلدية أو الموسسات التابعة لها على ضوء الشروط المقدمة مع الهبات أو الوصايا (3).

ان المجلس الشعبي البلدي بيده الصلاحيات الاساسية لتسيير أموال البلدية من حيث الايرادات و النفقات، و استغلال الامكانيات المالية و المادية المتوفرة مع العمل على تطوير الموارد و البحث عن موارد مالية جديدة تساعده على تغطية النفقات المتزايدة.

ان المجلس الشعبي البلدي له صلاحيات كبيرة في مجال الادارة و ما يتصل بها بحيث نجده الهيئة الاولى التي تعمل على توفير الحماية للمواطنين و تحقيق

---

1 ـ أمر رقم 67 ـ 24، مرجع سابق، مادة : 171.

2 ـ " " " " ، مادة : 179.

3 ـ قانون رقم 81 ـ 09، مرجع سابق، مواد : 181، 184، 188، 190.

لهم الامن و النظام مستخدمة في ذلك كافة الامكانيات المالية و الجهات المختصة المتوفرة للبلدية من أجل سير المصالح المحلية سيرا حسنا، غير أن صلاحيات المجلس الشعبي البلدى تمتد الى أبعد من ذلك لتصل الى انشاء الموسسات الاقتصادية و الاجتماعية التي تعمل على تطوير المصالح المحلية و عليه، فان صلاحيات المجلس الشعبي البلدى واسعة جدا حيث انها تشمل كافة الشوون الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية.

المبحث الرابع
التنظيمات البلدية

يعني التنظيم ترتيب المصالح و الاولويات وفق هيكل تنظيمي و خطة محكمة و في هذا المعنى يكون التنظيم عكس الفوضى و الارتجال و تداخل سير الاعمال، و المقصود بالتنظيمات البلدية ـ التي نحن بصددها ـ هو الترتيب العقلاني للهيئات و الموسسات المسيرة للمصالح المحلية، و في مقدمة هذه الهيئات نجد :

- المجلس التنفيذى البلدى.
- تنظيم المصالح البلدية.
- الموسسات التابعة للبلدية.

و فيما يلي توضيح هذه النقاط على التوالي :

أولا : المجلس التنفيذى البلدى

يعتبر المجلس التنفيذى البلدى الهيئة القيادة لادارة المصالح البلدية و تحويل مداولات المجلس الشعبي البلدى الى قرارات عملية تنفذ على مستوى المصالح البلدية، فمن أين يتكون المجلس التنفيذى البلدى ؟ و كيف يسير؟ و ما هي صلاحياته و حدوده ؟.

1 ـ تكوين المجلس التنفيذى البلدى

يتألف المجلس التنفيذى البلدى بواسطة الانتخاب السري الداخلي للمجلس الشعبي البلدى، حيث يجتمع المجلس في أول جلسة له برئاسة أكبر الاعضاء سنا و مساعدة أصغرهم، التي تسجل في محضر يرتب فيه عدد أصوات المرشحين فيكون رئيس المجلس هو الحائز على أكبر الاصوات ثم النائب الاول ثم الذى يليه حسب عدد الاصوات المحصل عليها كل واحد منهم أو حسب الاقدمية في السن ان تساوت الاصوات (1)، و بعد انتخاب الهيئة التنفيذية، يعلن مباشرة عن انتخاب الرئيس و نوابه في ظرف لا يتجاوز (24) أربعة و عشرون ساعة بواسطة الاعلانات التي تلصق على باب مركز البلدية. ثم يبلغ فورا محضر الانتخاب الى والي الولاية، و هذا فيه معنى قوى لترك أعضاء المجلس اختيار هيئتهم التنفيذية الا أن الظروف ليست دائما على قدر من الوضوح اذ كثيرا ما نجد أن أعضاء مجلس التنسيق الولائي يحضوون هذا الانتخاب املا في اختيار أفضل العناصر، غير أن ثمة حرج قد يعترى الكثير من أعضاء المجلس الشعبي الجدد مما يتسبب

---

1 ـ قانون رقم 81 ـ 09، مرجع سابق، مادة : 120، 122.

في ضعف مشاركة الاعضاء. غير أن هذا الضعف يتناقص تبعا للوعي و التكوين العلمي الفعال لاعضاء المجلس.

أما من الناحية العددية فان أعضاء الهيئة التنفيذية البلدية يتزايد تبعا لعدد سكان كل بلدية، وقد جاء النص القانوني دال على أن ينوب رئيس المجلس الشعبي البلدي نائبين (2) في البلديات التي يقل عدد سكانها عن (20) ألف نسمة أربعة (04) نواب في البلديات التي يتراوح سكانها بين (20,001) نسمة و (50) ألف نسمة، ستة (06) نواب للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين 50,001 و (100) ألف نسمة، و ثمانية (08) نواب للبلديات التي يتراوح عدد سكانها بين (100,001) و (160) ألف نسمة و يرتفع عدد نواب رئيس المجلس الشعبي البلدي بمعدل نائب لكل جزء اضافي قدره (60) ألف نسمة (1).

ان القانون البلدي حدد عدد النواب لرئيس المجلس الشعبي البلدي تبعا لسكان كل بلدية على حدة لكنه لم يشر لا من قريب و لا من بعيد الى الناحية العلمية و العملية و الفعالية لهؤلاء النواب، و ذلك لان القدرة العلمية و تلبية الحاجيات السكانية المتزايدة يكون مصدرها الناحية النوعية للاعضاء و الفعالية التي يتميز بها كل واحد و عليه فان الزيادة العددية مطلوبة لكن ينبغي ترجيح الناحية العلمية و الفعالية في القيادة و التسيير.

2 ــ تسيير المجلس التنفيذي و وظيفته.

يعتبر المجلس التنفيذي البلدي أداة المجلس الشعبي البلدي في تحويل مداولاته الى قرارات عملية تنفذ على مستوى المصالح الادارية التابعة للبلدية، و الوصول الى ذلك يعقد المجلس التنفيذي البلدي اجتماعات دورية و يتخذ في ذلك قرارات ضمن الصلاحيات المخولة له.

ــ فمن حيث اجتماعات المجلس ينص القانون على أن (يعقد المجلس التنفيذي بناء على طلب رئيس المجلس الشعبي البلدي مرتين في الشهر على الاقل، وكلما اقتضت ذلك شؤون البلدية) (2). و المقصود هنا بالاجتماعات هي الاجتماعات الرسمية التي تتم بناء على استدعاء و يحضر لها و يصمم جدول اعمال و تسجل في سجل محاضر اجتماعات المجلس التنفيذي، و هي الاجتماعات التي يمكن لرئيس المجلس الشعبي أو تعليمات السلطة الادارية العليا. أما اللقاءات اليومية لاعضاء الهيئة التنفيذية و الغير منتظمة فان صبغتها تنصرف الى العمل اليومي و متابعة تنفيذ القرارات كل عضو حسب اللجنة المشرف عليها، و في هذا الاطار يمكن لرئيس المجلس أن يستدعي أي عضو و يستفسره عن حالة لجنته و ما هي النتائج المحققة و الصعوبات التي تعترضه و لا شك أن متابعة رئيس المجلس لنوابه المستمرة تمكنه من التحكم أكثر في تسيير مصالح البلدية و بالتالي قضاء حاجات المواطنين.

ــ ان الاعمال الملقاة على رئيس المجلس و الظروف المتغيرة تجعل رئيس المجلس ليس دائما هو المشرف بل يمكنه ان يعين أحد النواب في بعض مهامه تحت

---

1 ــ قانون رقم 81 ــ 09، مرجع سابق، مادة : 118.

2 ــ " " " " " ، مادة : 124.

مسؤوليته ، و في حالات أخرى قد يتغيب رئيس المجلس فان النائب الاول هو الذى يعوض عن الرئيس الى حين عودته ، و في حالات أخرى قد تكون البلدية بها قرى متباعدة عن مركز البلدية فان الهيئة التنفيذية البلدية تعين من بين أعضائها مندوبا لذلك المركز او المراكز، يصادق عليه الوالي ، و بذلك يتولى النائب المفوض القيام ببعض مهام رئيس المجلس و لهذا الغرض يمكن للمجلس الشعبي البلدى أن ينشئ فرعا اداريا للبلدية و يحدد اختصاصه (1) و ذلك كي يتحكم رئيس المجلس من تسيير مصالح المواطنين في كل تراب البلدية دون استثناء .

— أما من حيث القرارات التي يتخذ المجلس التنفيذى فانه يشترط فيها ما يلي :

• الجماعية في القرار الذى يتخذه رئيس المجلس الشعبي البلدى، حيث ينص القانون على أن (يتخذ رئيس المجلس الشعبي البلدى القرارات البلدية في اجتماع المجلس التنفيذى قصد تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدى و مقررات المجلس التنفيذى كما يتخذ أى اجراء يتعلق باختصاصه) (2). يستفاد من هذه المادة أن القرار جماعي و بالتالي تحمل المسؤولية سيكون كذلك جماعي و من ثم فان مرحلة انفراد رئيس المجلس الشعبي البلدى باصدار القرارات البلدية قد انتهت مع تعديل المادة : (129) من القانون البلدى في سنة 1981 و هذا فيه حماية الصالح العام لا كما يتصور الكثير فيه تضيق لسلطة رئيس المجلس البلدى و حماية لمصلحته نتيجة ما يتحمله أعضاء الهيئة التنفيذية من مسؤولية معه .

• الاعلام: القرارات البلدية كغيرها من القرارات الادارية يشترط لنفاذها اعلام الغير بها فان كانت من القرارات العامة فان رئيس المجلس يعلم المواطنين اما بواسطة الاعلانات أو التعليق أو النشر في نشرات محلية ان وجدت و ذلك حتى لا يتمسك أحد بجهله لقواعد القرار. أما ان كانت القرارات خاصة فلا بد من تبليغها الى المعني بالامر.

• ارسال القرارات البلدية الى والي الولاية و هو شرط يندرج ضمن نظام الوصايا الذى يحتم معرفة الولاية تصرفات البلديات التي تتواجد بترابها . و من ثم فان القرار لا يبدأ في تنفيذ الا بعد اعلام والي الولاية و للوالي الحق في ابطال أى قرار أو ايقافه اذا ما رأى أن ذلك مخالف لقانون أو نصوص تنظيمية. (3).

• تدوين القرارات البلدية من حسن التسيير و قدرة المجلس التنفيذ على التحكم في تسيير مصالح البلدية عملية تنظيم القرارات و ترتيبها بحسب تاريخها أو موضوعاتها في سجلات خاصة تمكن من الرجوع اليها بسهولة و متابعة تنفيذها ، و يلعب الامين العام في هذه العملية الادارية الدور الرئيسي غير أن الامر يستوجب على الرئيس و النواب معرفة تلك الاجراءات التنظيمية بهدف السهر على متابعة و تقييم نتائج تنفيذ القرارات البلدية و عليه فان القرارات البلدية هي الاداة الاولى التي يختص بها المجلس التنفيذى البلدى قصد تنفيذ مداولات المجلس الشعبي البلدى غير أن رئيس المجلس الشعبي البلدى يحظى بصلاحيات خاصة تجعله القائد الادارى الاول على مستوى البلدية.

---

1 — قانون رقم 81 — 09، مرجع سابق، مادة : 126.

2 — " " " " " ، مادة : 129.

3 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : 131.

3 ـ الـدور القـيـادى لـرئيـس الـمجلـس :

من الناحية المبدأية أن المجلس الشعبي البلدى هو أعلى هيئة على مستوى البلدية، و هو في ذلك يتداول في مختلف القضايا المحلية، و بهذه المداولات لا تتحول الى واقع عملي الا بعد اتخاذ المجلس التنفيذى ـ و على راسها رئيس المجلس ـ القرارات العملية سواء تعلق الامر بالمصالح المحلية او بالمصالح الوطنية. و عليه فان لرئيس المجلس تمثيل مزدوج محلي و وطني.

أ ـ الـتـمـثـيـل الـمـحـلـي

يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدى تمثيل البلدية ـ بحكم القانون ـ في جميع أعمالها المدنية و الادارية ضمن الأطر القانونية السارية المفعول، و قد دلت النصوص القانون على أن رئيس المجلس هو الذى يتولى تنصيب جميع المصالح و يسهر في نفس الوقت على حسن تسييرها سواء تعلق الامر بالمستخدمين أو بالطرق البلدية أو صيانة المحفوظات و المكتبات أو السهر على تنفيذ قرارات الانشطة الصناعية أو التجارية أو الفلاحية، أو تعلقت بالنشاط الاجتماعي أو في مجال الامن العام و الصحة العامة و السكينة العامة (1). و الى جوار ذلك يتسع الدور الفعال لرئيس المجلس الشعبي الى تسيير املاك البلدية و مراقبة القطاع الاقتصادي و الاجتماعي و السهر على حسن تسيير مؤسساتها و لا يدخر في كل ذلك جهد من أجل تحقيق ما هو مطلوب منه.

و نظرا لاتساع وظيفة رئيس المجلس الشعبي البلدى فانه ينبغي أن لا ينفرد بالعمل لوحده بل يعمل على تفويض جزء من صلاحياته الى أى عضو من المجلس التنفيذى أو موظف دائم بالبلدية مؤهل للقيام بالعمل، و ذلك بهدف تمكينه من التحكم في سير المصالح المحلية. و في نفس الوقت ينبغي على رئيس المجلس أن يأخذ في الحسبان عامل الثقة في العاملين معه كما عليه أن يتجرد من الانانية و مسك جميع المصالح بيده، و الرئيس المقتدر هو الذى يستطيع توظيف الطاقات البشرية و متابعة نتائج أعمالها لا أن يكب بنفسه على الملفات و التركيز على جوانب دون أخرى و عليه فان نجاح المجلس الشعبي في تحقيق مداولاته مرهون بفعالية رئيسه و التحكم في الطاقات البشرية و المادية المتوفرة.

ب ـ الـتـمـثـيـل الـوطـنـي

الى جانب الدور الذى يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدى في قيادة و تسيير المصالح المحلية فان هناك مجموعة من المصالح ذات الطابع الوطني يمثلها رئيس المجلس الشعبي البلدى ضمن الحدود الادارية للبلدية من ذلك أن رئيس المجلس يكلف تحت سلطة الوالي بحفظ الاموال و الممتلكات العامة و الاشخاص داخل حدود البلدية، كما يتولى بنشر و تنفيذ القرارات و الانظمة في دائرة اختصاص البلدية، و اعادة النظر في القوائم الانتخابية و احصاء السكان و ادارة الحالة و الحماية المدنية، و فوق ذلك أن رئيس المجلس الشعبي البلدى مكلف بتحقيق الامن و النظام و الصحة العامة، و على حسن النظام في جميع الاماكن العمومية و يستعمل في ذلك الوسائل اللازمة المتوفرة على مستوى البلدية سواء تعلقت بقطاع الامن أو الصحة او اى مجال اجتماعي او اقتصادى آخر (2).

---

1 ـ قانون رقم 81 ـ 09، مرجع سابق، مواد من 227 الى 247.

2 ـ قانون رقم 81 ـ 09، مرجع سابق، المواد : من المادة 229 الى المادة 243.

من خلال التمثيل المزدوج لرئيس المجلس الشعبي البلدى نجد رئيس المجلس الشعبي البلدى يحتل المكان القيادى الاول على مستوى البلدية للفترة الانتخابية مما جعل البعض يعتبرون أن نظام الرئاسة الدورية هو المنهج الممكن اعتماده لاحلال الديمقراطية الحقيقية (1) غير أن الرد على ذلك هو نابع من الواقع بالنظر الى طبيعة أعضاء المجلس الشعبي و تكوينهم و الفترة الانتخابية القصيرة (خمس (5) سنوات) يجعل من أن نظام الرئاسة الدورية، أمر غير ممكن التحقيق، لا يحقق الهدف (نشر الديمقراطية) و تكون المرحلة هي مرحلة تجارب مملوءة بالاخطاء و التعقيدات و التعطيلات مما ينتج عنه شلل في سير حركة المصالح المحلية، و لا نكن مبالغا اذا قلت أن الخبرة العملية في الادارة و تسيير شؤون المواطنين تعد شرطا اساسيا لتولية رئاسة المجلس الشعبي البلدى الغرض من ذلك هو كسب رئيس المجلس القدرة و الفعالية في التسيير بدلا ما تكون مهمة رئيس المجلس حقلا لتجارب لا طائل من ورائها و المتأثر بذلك هو المصلحة المحلية.

ان المجلس التنفيذى البلدى بما له وما عليه لا يستطيع تحويل مداولات المجلس الشعبي البلدى الى واقع ملموس ما لم يعتمد على جهاز ادارى يسير بصفة منتظمة و يستخدم الوسائل المادية و البشرية المتوفرة أحسن استخدام.

ثانيا - تنظيم المصالح البلدية

ان المصالح المحلية و الوطنية على مستوى البلدية لا تسير سيرا مهما كانت قوة و فعالية المجلس الشعبي البلدى و هيئته التنفيذية بل أن فعالية المجلس و هيئته التنفيذية تكمل بمصالح ادارية منتظمة تغطي كافة المصالح المحلية و الوطنية المتواجدة عبر تراب البلدية، و بالنظر الى النصوص التنظيمية المحددة للمصالح البلدية الادارية نجد أن ثمة ثلاثة مجموعات من التنظيم الادارى للمصالح البلدية (2) تختلف من الناحية البنائية للتنظيم و تتحد من الناحية الوظيفية و فيما يلي عرض للمجموعة الأولى كمثال لذلك :

- البلديات التي يقل عدد سكانها عن (20) ألف نسمة:

في هذا النوع من البلديات نجد التنظيم الادارى فيها يبتدىء من أقل درجة في التسلسل الرأسي للتنظيم الادارى. و يستعمل في التنظيم الادارى البلدى مصطلح (مصلحة - Service) و تكون في ذلك الوظيفة أقرب الى الهيئة التنفيذية منه الى سلطة رئاسية معينة، و مثل هذا النوع من البلديات نجده يشمل المصالح التالية :

1 ـ المصالح الادارية و تشمل

أ ـ الامانة العامة : التي تعد بمثابة عنق الزجاجة من حيث أنها تشكل حلقة وصل بين المصالح الادارية التابعة للبلدية. و الهيئة التنفيذية من جهة و من جهة ثانية تعد الحلقة التي من خلالها تتصل المصالح الادارية و الهيئة التنفيذية بالجهات الادارية العليا و الوصية و الهيآت و الموسسات الخارجة عن البلدية. و من ثم فان القائم بهذه المهمة يتعين أن تكون له دراية بتسيير المستخدمين و بالتخطيط

---

1 ـ أحمد محيو، محاضرات في الموسسات الادارية، مرجع سابق، ص : 206.

2 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة الداخلية، قرار رقم 6729 يتضمن التنظيم الادارى للمصالح البلدية المورخ في 11 أكتوبر 1981.

و المالية العامة و حسن التنظيم و الحفظ و متابعة الاعمال .

ب ـ مصلحة التنظيم و الشوون العامة و التنشيط الاجتماعي و الثقافي

تأتي هذه المصلحة في المرتبة الثانية بعد الامانة العامة في ترتيب المصالح الادارية، و ذلك استنادا الى الدور الذى تقوم به هذه المصلحة بالنسبة للمصالح البلدية من جهة، و بالنسبة للمواطن من جهة ثانية فهي تتولى : الحماية المدنية، الحالة المدنية، الخدمة الوطنية، سجل المجاهدين، مرور الاشخاص و حركة انتقالاتهم من بلدية الى أخرى، الاحتياطات العقارية، الفلاحة، السجل التجاري و التجارة، احصاء المواطنين، الانتخابات و مسك سجلات الناخبين، الثقافة، الرياضة، الشوون الصحية و رعاية الطفولة و الشيخوخة، مسائل الشغل و السكن، ان هذه الوظائف تشكل الاطر العامة لمصلحة التنظيم و الشوون العامة التابعة للمصالح الادارية بالبلدية.

حـ ـ مصلحة الشوون المالية و النشاط الاقتصادي

تتولى هذه المصلحة الجانب المالي في البلدية مثل المالية و المحاسبة البلدية و الميزانية و الجبايات و الصفقات و المزايدات، و تسيير المصالح العمومية و ممتلكات البلدية الى جانب توجيه النشاط الاقتصادى على مستوى البلدية و ممارسة الرقابة على الوحدات الاقتصادية التابعة للبلدية، و بهذه المصالح تكون مصلحة الشوون المالية و الاقتصادية تشكل المحور الاساسي لتسيير ممتلكات البلدية المادية و العمل على تقوية مالية البلدية للتغلب على صعوبات التمويل التي تعاني منها معظم البلديات. و بذلك تكون المصالح الادارية على مستوى البلدية لا تقل أهمية عن المصالح التقنية.

2 ـ المصالح التقنية و تشمل :

ـ مصلحة التعمير و الاحتياطات العقارية ، الطرق و التطهير و صيانة و تسيير العتاد من خلال هذه العناصر يتضح لنا الدور الذى تقوم به هذه المصلحة و المتمثل في جملة من الاشغال العمومية أهمها :

. التخطيط العمراني : التعمير الاحتياطات العقارية و مناطق السكن، الطرق، التنظيف، حماية المحيط، تصريف المياه ، التطهير، النقل ، الكهرباء ، الانارة العمومية، المخازن العامة و حظيرة السيارات. و تكتمل المصالح التقنية المشار اليها بمصلحة التجهيز و الاشغال الجديدة التي تتولى مهمة الدراسات و البرمجة، و انجاز و صيانة المساحات الخضراء و الاماكن العمومية و الاستثمارات و التجهيزات الجديدة على مستوى البلدية.

من خلال ما تقوم به المصالح الادارية و التقنية على مستوى البلدية نجد ثمة تكامل وظيفي ذو طابع فني و علمي يحتاج الى مسيرين مدربين كل فيما يختص به ، و هذه الميزة التقنية تشترك فيها جميع البلديات و ان اختلفت في البناء التنظيمي لسير المصالح الادارية و الاختلاف بين النموذج الاول في تنظيم المصالح البلدية يكمن في حجم التنظيم حيث أن النموذج الثاني من تنظيم المصالح البلدية نجده ينطبق على البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين (20) الف نسمة و (50) ألف نسمة و هو يستعمل في ترتيب المصالح مصطلح (قسم Division) الذى ينتظم بدوره الى (مصالح) وكل مصلحة تقسم الى مكاتب. أما النموذج الثالث (الذى يشمل البلديات التي يتراوح

عدد سكانها بين (50) ألف و (100) ألف نسمة فإن مستعملا في معظم المسائل الخ...*
مصطلح (مديرية - Direction) ويندرج تحت هذا المصطلح ترتيب القسم
ثم المصلحة المكتب ثم للوظيفة ولعل هذا ما يشكل هيكلا اداريا طويلا يحتوي
على امكانيات مادية وبشرية كبيرة وذلك للزيادة في التخصص وتجزئة المصالح . مما
يساعد على انجاز عمل البلديات وان كان يشكل بعدا معتبرا بين المواطن وقيادة
الادارة المحلية.

ان الطابع الفني والعلمي الذي تتميز به المصالح البلدية تجعل من
الاطار المشرف (الهيئة التنفيذية) أقل تأثير على هذه المصالح نتيجة الخبرة التي
يمتلكها رؤساء المصالح في مقابل ضعف دراية الاطار المشرف ان لم تكن منعدمة، وهذا
ولا شك يكون تعارض بين رغبة الاطار المشرف في العمل وامكانيات الاطار المنفذ مما
يتسبب في تعطيل سير المصالح المحلية، والتكوين لكافة الاطراف يشكل حجر الزاوية في
نجاح سير المصالح المحلية.

ثالثا - المصالح والمؤسسات العامة البلدية :

بما أن البلدية هي الوحدة الاقليمية القاعدية لها اختصاصات واسعة
ضمن حدودها الادارية فلكي يمكنها أن تستثمر مواردها أحسن استثمار فانها تقرر انشاء
مصالح أو مؤسسات عمومية تعمل تحت تصرف البلدية وتنمي مواردها، فكيف تنشأ هذه
المؤسسات وتسير ؟

1 - التحديد والتأسيس :

تورد النصوص القانون ثلاثة أنواع من التنظيمات تقيمها البلدية بهدف
تسيير مصالحها المحلية وهي :

- المصالح العمومية ذات الطابع الاداري. (1)
- المقاولات البلدية. (2)
- المؤسسات العمومية. (3)

يذكر القانون هذه الانواع الثلاثة، ويمتع اثنين منها بالشخصية المعنوية
وهي المقاولات والمؤسسات ويسكت عن المصالح العمومية ذات الطابع الاداري غير أنه
يكلفها في نفس الوقت موازنة ايراداتها مع نفقاتها، وهذا ولا شك يحتاج الى استقلالية
في التسيير ونسب تصرفات المصلحة الى شخصيتها المعنوية.

ان هذا الغموض ينبغي توضيحه وبيان أن المصالح العمومية الادارية
ما اذا كانت جزءا من المصالح الادارية أو التقنية وتصرفاتها تنضوي في الشخصية
المعنوية للبلدية أو ما اذا كانت منفصلة عنها وتصرفاتها خارجة عن نطاق الشخصية
المعنوية للبلدية من أجل تحديد الحقوق والالتزامات الناتجة عن تصرفات المصلحة.

---

1 - قانون رقم 31 - 09، مرجع سابق، مادة : 200.
2 - " " " " " " ، مادة : 207.
3 - " " " " " " ، مادة : 219.

أما فيما يتعلق بالمؤسسات العمومية البلدية و المقاولات البلدية فان ثمة صفات مشتركة بينهما . فمن حيث التأسيس نجد كيلا هما ينشا بواسطة مداولة و موافقة والي الولاية ثم أن كلا منها يتمتع بالشخصية المعنوية، أن تنظيم و سير المقاولة و المؤسسة العمومية البلدية يتم بموجب مرسوم و لا نجد ثمة فرق بين النوعين الا في التسمية أو في لفظ (الانشاء) حيث جاء في المادة 207 من القانون البلدى على أن (المقاولات البلدية هي الوحدات الاقتصادية التي أنشأها المجلس الشعبي البلدى لتحقيق مخططة للتنمية المحلية)، و جاء في المادة (219) أنه : (يمكن للبلديات أن تنشئ موسسات عومية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي لتسيير مصالحها العمومية).

و بمقارنة نصي المادتين يتضح الفرق في فعل أنشأ و تنشيء أى الماضي أو المضارع مما يفسر الاقرار بابقاء نوع من الموسسات كانت موجودة (القابات) في الماضي أما من الآن فصاعدا فتنشأ موسسات لا مقاولات غير أن المنطق العقلي يقضي أن مثل هذا التفسير غير صحيح لان لفظ القابة و الموسسة جاء في القانون البلدى لسنة 1967 و استمر الى سنة 1981 و هذا ناتج عن ضعف الدراسة المحلية و معرفة بالضبط المصالح المحلية و ما تحتاجه من هيآت مسيرة و الامكانيات و الظروف التي تحيط بهذا النوع من الهيآت.

2 — التنظيم و التسيير

نظرا لاختلاف الموضوعات التي تتطلب ايجاد مصالح عومية بلدية أو نقابات فان التنظيم و التسيير يبقى من اختصاص سلطة الانشاء في اطار التنظيم النموذجي المحدد بموجب مرسوم و يحتوى هذا النموذج في كل موسسة أو نقابة على مدير يتولى تسيير شوون موسسته تحت سلطة مجلس مكون من :

- رئيس البلدية رئيسا .
- ثلاثة أعضاء من المجلس الشعبي البلدى.
- ممثل أو أكثر عن العمال .
- كما أنه يمكن أن ينتدب الوالي أحد أعضاء الهيئة التنفيذية لمساعدة المجلس . (1)

ضمن النصوص و القوانين التي تحكم نشاط هذه الموسسة نجد :

ان الموسسة العمومية البلدية أو النقابة مثلها مثل باقي الموسسات حيث يتعين عليها أن تمسك دفاتر و سجلات و أن تجرى جردا للاموال التي في حوزتها و أن عليها أن تجرى محاسبة عامة و أخرى تحليلية طبقا للمخطط الحسابي الجارى به العمل و حسب الكيفيات التي تحددها السلطة المختصة.

ان الموسسة العمومية وحدات ذات شخصية معنوية تتمتع بالذمة المالية غير أن هذا التمتع محدودا حيث يفترض على الموسسة أن تقتطع من الارباح الصافية بناء على اقتراح المدير المبالغ المخصصة لتكوين المالي الاحتياطي الخاص بالاستثمار و يدفع الفائض الى ميزانية البلدية. أما ان كانت الموسسة البلدية عاجزة عن تحقيق فائض فان الموقف يقضي حل هذه الموسسة من طرف الوالي بقرار. و يتضمن هذا القرار أصول و خصوم الموسسة و سلطة التصفية (مجلس المتابعة) تتولى اقتراح المصفى على الوالي

---

1 — مرسوم رقم 71 — 179 المورخ في 30 يوليو 1971، يتضمن كيفيات تأسيس و تنظيم و تسيير الموسسة العمومية البلدية، مادة : 7. ج .ر، عدد 56 ، 1971/7/9.

ويمكن بعد ذلك من موقفه منه و تحديد من هو المصفي يتخذ المصفي اجراءات التصفية و من ثم نهاية الموسسة أو القابة البلدية.

ان نظام الموسسة أو القابة البلدية – بصفة عامة – هو ذلك النظام الذى ينطبق على الشركات التجارية في القطاع الخاص و هذا لكون أن النظام الذى تسير عليه هذه الموسسة هو القواعد المحددة في قرار انشائها، و من ثم هذه النوع من الموسسات لا يدير مرفقا عاما و يسير و لو على حسابه انما ينبغي ان يمارس نشاطا هدفه تحقيق الربح و استثمار الموارد المحلية أحسن استثمارا و عليه ينبغي ان يسبق انشاء هذا النوع من الموسسات العامة تفكير جدى و عقلاني و دراسة منطقية للامكانيات و الموارد المتاحة و سلامة المشروع و الشروط و الاحتياطات الواجب اتخاذها. كل ذلك كي لا تكون أموال البلدية و مصالحها عرضة للضياع و التجارب.

ان الموسسة العمومية البلدية هي أداة تعتمد عليها البلدية لتسيير المصالح المحلية و تستثمر الامكانيات و الموارد المتاحة لها و هي في نفس الوقت صفة و وجه من أوجه تدخل الدولة في تسيير الشوون المحلية و عاملا هاما من عوامل منع تمركز و سيطرة القطاع الخاص و حماية المواطن من استغلال القطاع الخاص.

ان البلدية باعتبارها هيئة معنوية أقليمية لها وظيفة واسعة تحتاج في أدائها الى تنظيمات و مصالح محلية تعمل على التنسيق بين مختلف القطاعات و على الاشراف و تنفيذ مختلف البرامج المخططة بهدف تطوير المصالح المحلية و ترقية سكان تلك البلدية. غير أن البلديات ليست دائما في مستوى واحد من حيث التقارب في ميدان العمل و المثابرة و الجدية حتى تصبح بالفعل البلديات تتمتع باستقلالية و حرية بل أن كثيرا من البلديات لا تملك الوسائل الاستثمار المواد المحلية أو تهتم بما هو شكلي و لا يفيد البلدية لا من الناحية الاجتماعية و لا من الناحية الاقتصادية الامر الذى حتم ايجاد نظام يسد نقص تصرف مثل هذه البلديات و فرض نوعا من المتابعة و الوصايا التي تقوم بها السلطة الوصية بهدف حماية المصلحة العامة و احترام القانون و تنشيط سير حركة وحدات الادارة المحلية.

المبحث الخامس
نظام الوصاية

من المقومات الرئيسية لنظام الادارة المحلية نظام الوصايا الذى يعمل على ادراج وحدات الادارة المحلية ضمن نظام موحد من حيث الاستقلالية و التسيير و في ذلك تسهيل أيضا لعملية متابعة و تقويم سير الوحدات المحلية، ذلك أن نظام الوصايا يتصرف بشكل أو بآخر الى الجانب المالي حيث يعمل على ارباط وحدات الادارة المحلية ماليا بالجهات الوصية، مما يجعل أن قوة الوصايا متوقفة بشكل خاص على الرابطة المالية، فان كانت وحدة الادارة المحلية تعتمد في تمويلها على المساعدات المالية من طرف الحكومة فان ذلك يورثها التبعية و الخمول و على العكس من ذلك فان كان لوحدات الادارة المحلية استقلالية مالية و اعتمادها على نفسها فان ذلك يجعل من استقلالها استقلالا فعليا (1) و لتوضيح مدى فعالية نظام الوصايا نتعرض اليه في النقاط التالية :

- التعريف.
- الوصايا على أعضاء المجلس الشعبي البلدى.
- الوصايا على أعمال المجلس الشعبي البلدى.
- الوصايا على الهيئة التنفيذية.
- حدود نظام الوصايا.

و فيما يلي تحليل كل نقطة على التوالي :

أولا : التعريف

ان البلدية باعتبارها شخص معنوى فانها تتمتع باستقلالية و صلاحيات أصلية واسعة، غير أن هذه الاستقلالية لا تصل الى درجة الانفصال التام عن الادارة المركزية ثم أن علاقة الادارة المركزية مع وحدات الادارة المحلية ليست علاقة رئاسية و لا علاقة تبعية و خضوع بنفس الوضع و الحال الذى يسود في نظام السلطة الرئاسية للادارة و علاقة الادارة المركزية بالاقسام التابعة لها و وحدات نظام عدم التركيز الادارى، و هي في نفس الوقت ليست مستقلة بالشكل الذى تشكل فيه وحدات سياسية مستقلة عن كيان الدولة كما هو الحال في انظمة الحكم الذاتي، و عليه فان وضع الادارة المحلية و علاقتها بالادارة المركزية هو وضع وسط بين هذين الطرفين فالسلطة الرأسية تودى الى اهدار نظام اللامركزية الذى تتمتع به وحدات الادارة المحلية، و نظام الحكم الذاتي و ما يهدف اليه من استقلال تام يودى الى زعزعة وحدة الدولة و نشؤ دويلات جديدة، و نظام الادارة المحلية . اذن يجعل العلاقة التي تربط وحدات الادارة المحلية بالادارة المركزية حالة وسط مما جعل الفقه يصطلح على هذه العلاقة (بالوصايا الادارية)، و الوصايا الادارية يعرفها البعض على أنها (مجموعة السلطات التي يقررها القانون لسلطة عليا على اشخاص الهيآت اللامركزية و أعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة) (2). بجانب هذا التعريف حقيقة الادارة المحلية بحيث أن علاقتها تجاه الادارة المركزية ينبغي أن

---

1 — BELLAVOINE, les Ressources Fiscales des Collectivités locales, Memoire de D.E.S., Fac de Droit, Alger, Octobre, 1970.

2 — د . خالد قباني ، اللامركزية، منشورات عويدات، بيروت — باريس، ط ، 1، 1981، ص، 94.

تحكمها قواعد قانونية وما عدا هذه القواعد تبقى وحدات الادارة المحلية مستقلة ثم أن هذه العلاقة مقيدة بهدف حماية المصلحة العامة فان خرجت عن ذلك لمنافع ذاتية فلا يحق للادارة المركزية التدخل . غير أن الشيء الذى يثير الإلتباس هو فكرة مصطلح الوصايا الذى يمارس في القانون المدني على ناقص الاهلية وأن الوصي او الوكيل يتصرف بهدف حماية مصالح ناقص الاهلية دون تدخل من هذا الاخير في تسيير جزء من مصالحه وترك الباقي بينما الوصايا التي تمارس على وحدات الادارة تهدف الى حماية مصالح هذه الوحدات والصالح العام من التجاوزات المحتملة في تصرف وحدات الادارة المحلية، ومن جهة أخرى أن عمل السلطة المركزية واللامركزية منفصلا فعلا وقانونا ، والقيد الوحيد الذى يربط السلطة اللامركزية بالسلطة المركزية هو علاقة الوصايا الممثلة في المصادقة على المداولات واستطلاع الرأي في القضايا المحلية ومثل هذه التصرفات لا تقلل من حرية وحدات الادارة المحلية .

ان السلطة المركزية تمارس نوعين من الرقابة رقابة السلطة الرئاسية للادارة وما يلحق بها من وحدات عدم التركيز الادارى، ورقابة الهيآت اللامركزية التي اصطلح عليها بالوصايا الادارية .

الفرق بين السلطة التسلسلية وسلطة الوصايا

ان الفروق بين سلطة الوصايا والسلطة التسلسلية غير واضحة، غير أن ثمة مميزات يمكنها ان تفصل اوجه الالتقاء والاختلاف.

ـ إن نظام السلطة التسلسية للادارة تحكمه قواعد الادارة العامة وتضبطه قواعد الرقابة الادارية، والرقابة الادارية كما عرفها البعض هي : (أداة يمكن من خلالها التحقق من أن البرامج والاهداف قد تحققت بالاسلوب المعين وبدرجة الكفاية المحددة وفي الوقت المحدد للتنفيذ) (1). بينما الوصايا الادارية هي مجموعة السلطات التي يخولها القانون للادارة المركزية تجاه الادارة المحلية وعليه فان السلطة التسلسلية للادارة تستعمل قواعد الادارة العامة وما تخوله للرئيس من ممارسة حق الامر والتوجيه والتعقيب والتأديب وتستخدم الرقابة بصفة دورية لتحقيق ذلك بينما وحدات الادارة المحلية تمارس عليها سلطة الوصايا نظام أخف من الرقابة يقتصر فقط على التصديق ومدى مطابقة أعمال الادارة المحلية للقانون .

ـ الميزة الثانية ان موظفي السلطة التسلسلية يرتبون في سلم هرمي يعطى فيها الاعلى درجة سلطة رئاسية على من هو اقل منه درجة، وتخول له هذه السلطة حق اصدار الاوامر والتوجيهات واعطاء التعليمات وممارسة نظام التأديب الى منهم تحت رئاسته حسبما يقتضيه الحال . ويقابل ممارسة السلطة الرئاسية على مستوى وحدات الادارة المحلية قضية متابعة أعمالها ومدى مطابقتها للقانون من طرف السلطة الوصية واعطائها التوجيه والتوصيات دون أن يكون لهذا التوجيه والتوصيات أى طابع الزامي ، لان ذلك يتعارض واستقلالية وحدات الادارة المحلية .

ـ أما الميزة الثالثة فانها تنصرف الى أن نشاط الموظفين ضمن السلطة الرئاسية للادارة يقع بكامله تحت رقابة السلطة الرئاسية بخلاف نشاط الادارة المحلية فانه يبقى مستقلا ما عدا الذى نص عليه القانون على وجه الحصر.

---

1 ـ د . ابراهيم درويش الادارة العامة في النظرية والممارسة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1978، ص : 383.

ـ و الميزة الرابعة هي أن للسلطة الرئاسية حق تعيين و ترقية و تأديب موظفيها في حين أن السلطة الوصية لا تستطيع ممارسة ذلك على وحدات الادارة المحلية لانه يحكم هذه الاخيرة مجلس منتخب يكسب اعضاءها استقلالية واسعة.

ـ والميزة الخامسة هي أن للسلطة الرئاسية أن توقف أو تلغي أو تعدل الاعمال التي قام بها الموظفون كما ان تحل قرارات الرئيس محل قرارات مرؤوسيه، و هذا خلافا لعلاقة سلطة الوصايا بوحدات الادارة المحلية حيث يضع القانون حدودا لتدخل السلطة الوصية، و يبقى من حق السلطة الوصية أن تتدخل لتصادق على المداولات البلدية جملة أو تردها جملة دون أن يكون لها حق في التعديل او المصادقة على جزء دون آخر، أما سلطة الحلول فلا تمارسها سلطة الوصايا الا في حالات ضيقة و صعبة للغاية يحددها القانون مثل عدم قدرة البلدية على موازنة ايراداتها مع نفقاتها للمرة الثانية و في مثل هذه الحالة تفقد البلدية استقلالها.

ـ والميزة الخامسة هي أن السلطة الرئاسية تمارس أعمالها ضمن المبادئ العامة للادارة دون أن تحتاج الى نص قانوني و هذا هو الاصل و الاستثناء ما ورد بشأنه نص قانوني بخلاف سلطة الوصايا فالاصل مباشرة اعمالها بحرية و الاستثناء المتابعة أو الرقابة ضمن نصوص قانونية و هذا يرجع الى مدى حرية و استقلالية وحدات الادارة المحلية.

ـ أما الميزة السادسة فهي أن الموظف في اطار السلطة الرئاسية لا يمكنه أن يلجأ الى القضاء الادارى لابطال قرارات رئيسه أو أى جهة اخرى بل كل ما يمكنه فعله أن يمتنع عن تنفيذ القرارات ان كانت مخالفة لنصوص قانونية أو تعليمات صادرة من سلطة اعلى من سلطة الرئيس، لكن هذا الامتناع ليس مطلقا بل اذا صمم الرئيس على تنفيذ تعليماته فان المرؤوس ينفذ استنادا الى امر كتابي يوجهه الرئيس الى المرؤوس، و يكون بذلك الرئيس هو المسؤول عن نتائج تنفيذ القرار. و هذا كله خلافا لما هو عليه الحال في وحدات الادارة المحلية حيث يمكنها أن تلجأ الى القضاء الادارى أو الجهات الوصية العليا للطعن في قرارات السلطة الوصية. و ذلك لما لوحدات الادارة المحلية من مصالح متميزة عن المصالح العامة التابعة للحكومة. (1)

ان الوصايا و ما تتضمنه من رقابة أعمال و أشخاص وحدات الادارة المحلية تظهر عمليا في إشكال و صور متعددة، و يختلف نطاقها من نظام لآخر، ففي النظام الانجلزى مثلا نجد وحدات الادارة المحلية تعمل بحرية واسعة جدا و الرقابة الممارسة على هذه الوحدات تكون من البرلمان أو القضاء العادى فقط مع العلم أن النظام الانجلزى لا يوجد به قضاء ادارى مثل فرنسا و من ثم نجد ان تدخل الحكومة في مراقبة عمل وحدات الادارة المحلية ضعيفا و يكون اما بواسطة اللجوء الى القضاء العادى بواسطة التقارير و اما بواسطة تفويض البرلمان للحكومة مسالة تفتيش و متابعة عمل وحدات الادارة المحلية.

أما في النظام الفرنسي فان الوضع يختلف عنه في النظام الانجلزى بحيث نجد فيه ان وحدات الادارة المحلية تخضع للبرلمان و القضاء الادارى في متابعة عملها لكن هذه المتابعة أقل و أضعف من المتابعة التي تقوم به الحكومة سواء كان ذلك من حيث التنظيم او الدقة، و هذه المتابعة هي التي اصطلح عليها بالوصايا الادارية.

---

1 ـ د. خالد قباني، اللامركزية، مرجع سابق، ص: 99.

و النظام الجزائري يشترك مع النظام الفرنسي في كونه يعطي أهمية واسعة للحكومة في متابعة اعمال وحدات الادارة المحلية، ذلك لما تتميز به هذه الرقابة من تنظيم و دقة في اطار الوظيفة التنفيذية للدولة، و عليه فان الوصايا و المتابعة الممارسة على وحدات الادارة المحلية اما ان تمارس على اشخاص الهيآت اللامركزية أو على اعمالها أو على جهازها التنفيذي هذا ما سنحاول توضيحه و تحليله في النقاط التالية.

ثانيا : الوصايا على المجلس و أعضائه

بالرغم من أن المجلس الشعبي البلدي جهاز منتخب يمكن البلدية من استحقاق طابع اللامركزية و يمتعها باستقلالية واسعة. الا ان تدخل نظام الوصايا و متابعة سير أعمال المجلس من طرف السلطة العليا يجعل المجلس و اعضائه تحت رعاية و متابعة السلطة الوصية.

1 ــ الوصايا على اعضاء المجلس جماعيا

تمارس الوصايا على اعضاء المجلس بصفة جماعية من خلال توقيف المجلس أو حله و احلال السلطة الوصية محله .

فمن حيث التوقيف تقوم السلطات الوصية بايقاف المجلس الشعبي البلدي اذا دعت الاسباب الى ذلك و القانون لم يحدد طبيعة و نوعية الاسباب الداعية الى ايقاف المجلس الشعبي البلدي و هذا يفتح مجالا واسعا امام السلطة الوصية في تقدير هذه الاسباب و توقيف المجلس، و قد يكون القصد من وراء ذلك ان المشرع ترك ذلك التحديد اعتمادا على المصالح المتباينة و الواسعة النطاق و المختلفة الاهمية و الاولوية للبلديات. و من جهة أخرى أن القانون حدد مدة الايقاف بشهر واحد ويكون ذلك بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير يوجهه اليه والي الولاية (1). ثم أن هذا السلاح لا ينبغي ان تتخذه السلطات الوصية كعامل ترهيب و تخويف أعضاء المجلس الشعبي البلدي انما ينبغي ان يمارس في وقته و في حالة الظروف الخاصة و الاستعجالية بهدف تقويم و حسن سير المصالح المحلية ذلك لان هذا التوقيف هو بداية لمرحلة خطيرة على المجلس تتمثل في حل المجلس نهائيا .

إن حل المجلس الشعبي البلدي يعني انهاء مهام المجلس القائم و اختيار آخر يقوم مقامه ، و هذا الاجراء ــ نظرا لخطورته و تكاليفه ــ فإن السلطات الوصية لا تقدم عليه الا بعد تعذر نفع توقيف المجلس، أو في حالة دمج أو تجزئة البلديات المنجر عنها تحويل السكان اداريا ففي مثل هذه الحالات تحل المجالس الشعبية بحكم القانون (2) للسبب الاخير، و بموجب مرسوم للسبب الاول . و في الحالتين تنتهي مهام المجلس و يتولى تسيير مصالح البلدية مجلس مؤقت.

أما الحالة الثالثة و هي تتويجا للحالتين السابقتين فانها تتمثل في احلال السلطة الوصية محل السلطات المحلية، و هي حالة تفقد فيها البلدية الشخصية

---

1 ــ أمر رقم 67 ــ 24، مرجع سابق، مادة : 112 .

2 ــ قانون رقم 81 ــ 09، مرجع سابق، مادة : 7.

والاستقلال المالي، والخطوات المتبعة في هذا الاحلال هي :

— قيام والي الولاية بتعيين مجلس بلدى موقت.

— تكليف المجلس المعين بتسيير شؤون البلدية والقيام بالاعمال الادارية البحتة.

— القيام بانتخاب مجلس شعبي بلدى خلال الشهرين المواليين لانتهاء المجلس القديم، والملاحظ أن هذا الاجراء الاخير مشروط هو الاخر بالفترة الزمنية التي ما زالت لتحديد المجالس الشعبية فان كانت هذه الفترة مساوية لاربعة أشهر او اقل فان المجلس المعين يستمر في أداء مهامه الى غاية الانتخابات اما ان كانت الفترة الزمنية اكثر من أربعة أشهر فينتخب المجلس الجديد.

إن بلديات الجمهورية ليست دائما على قدر ومستوى واحد من حيث الاهمية السكانية والاقتصادية، ولذا فان الوالي عندما يعين مجلس موقت فانه يستشير اعضاء مكتب التنسيق الولائي ويعين العدد المطلوب الذى يتراوح بين خمسة (5) أعضاء واحدى عشر (11) عضوا حسب عدد سكان البلدية ان كان اقل من (20) ألف نسمة او اكثر. (1)

إن احلال السلطات الوصية محل المجلس الشعبي البلدى هو مرحلة مؤقتة تأتي في الظروف الخطيرة التي تمر بها البلدية، وتدخل السلطات الوصية ليس الهدف منه توقيف المصالح المحلية انما الحرص على سيرها سيرا حسنا وان كان في ذلك ما يوثر على مدى استقلالية البلدية.

إن الاجراءات المشار اليها تكشف مدى متابعة السلطة الوصائية لاعمال أعضاء المجلس الشعبي البلدى بصفة جماعية وهو الشيء الذى لا يعفى منه الاعضاء بصفة فردية.

2 — <u>الوصايا على أعضاء المجلس بصفة فردية.</u>

إن عضو المجلس الشعبي البلدى لا يعفى من ممارسة الوصاية عليه، ويلعب الوالي الدور الرئيسي في هذه الوصايا سواء تعلقت بتصحيح العضوية أو بالاستقالة او التوقيف.

تصحيح العضوية هناك شروط لا بد من توفيرها في أعضاء المجلس الشعبي البلدى فان توفرت اعتبر العضو رسميا وان لم تتوفر يصرح الوالي باستقالته من العضوية على الفور (2) وهدفه في ذلك وضع حد للمتحايلين على القانون، ومنع الاعضاء من ممارسة العضوية دون توفير شروطها.

كما يمكن لوالي الولاية التصريح باستقالة أي عضو تخلف عن إجتماع المجلس الشعبي البلدى ثلاثة مرات متتالية بعد اطلاعه على رأي المجلس في المسألة ومن جهة ثانية انه عندما يتقدم العضو استقالته فان الوالي هو الذى يقبل استقالة العضو او العكس، وفي حالات اخرى تتدخل السلطة الوصية لتمارس فعلها على الاعضاء خاصة عند ارتكاب خطأ جسيما فان الوالي يوقف العضو على الفور بقرار مسبب (3) ويعلم السلطات

---

1 — قانون رقم 81 — 09، مرجع سابق، مادة، 7.

2 — أمر رقم 67 — 24، مرجع سابق، مادة : 55.

3 — أمر رقم " " "، مادة : 90، 91، 92.

الاعلى منه بغية التأكد من خطئه أو بواعثه واتخاذ القرار النهائي .

بالرغم من أن أعضاء المجلس الشعبي البلدي أعضاء منتخبون و هم بذلك محررون من مساءلة الجهات الوصية فقط و متابعتهم تتم بمحاسبة الناخبين لهم، غير أن الجهات الوصية تتدخل لا لتعرقل الاعضاء وانما لتحقق مطامح الناخبين الذين لا يملكون الوسيلة الكافية لمحاسبة الاعضاء .

ان الوصايا على المجلس الشعبي وأعضائه تعد عنصرا و مقوما رئيسا من المقومات التي تجعل وحدات الادارة المحلية تسير في نمط موحد على المستوى الافقي والعمودي و بشكل متكامل يعمل كله في اطار واحد وان كان بوسائل مختلفة، والوصايا كما تمارس على الاعضاء كذلك تمارس على أعمال المجلس .

ثالثا ـ الوصايا على أعمال المجلس

من المعلوم أن الادارة العامة تخضع في متابعة أعمالها الى التسلسل الرأسي الذي يخول للجهات العليا حق ممارسة التوجيه والتعقيب والاقرار، والإدارة المحلية باعتبارها هيئة معنوية تتميز بنوع من الاستقلالية و تتيح الفرصة للمبادرة الفردية والاجتهاد في كيفية التطبيق والتسيير فان متابعتها تكون بكيفية أخرى تتمثل في :

ـ المصادقة على القرارات .

ـ الغاء القرارات .

ـ احلال السلطة الوصية محل السلطات المحلية .

و فيما يلي توضيح هذه النقاط على التوالي :

1 ـ المصادقة على المداولات .

ان أعمال المجلس الشعبي البلدي لا تعتبر سارية المفعول الا بعد المصادقة عليها من طرف والي الولاية (أو نائبه في بعض الحالات ـ رئيس الدائرة) أو من طرف السلطة الوصية المركزية ضمن شروط و اجراءات قانونية محددة ـ سبق ذكرها ـ مفادها أن الوالي يصادق على مداولات المجلس في حدود شهر و الا تعتبر المداولات مصادق عليها ضمنيا، وان السلطة الوصية تصادق على المداولات في حدود ثلاثة أشهر من تاريخ ايداع المحاضر لدى الولاية، و هذا من جهة بعد اعلام السلطات الوصية بعمل الادارة المحلية، و من جهة ثانية كي لا يشكل عامل تأخير لان التصديق مشروط بفترة زمنية شهرا او ثلاثة أشهر و تبدأ البلدية في تنفيذ المداولة ما لم يكن رد بالنفي، والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الصدد هل يستطيع الوالي أن يسحب مصادقته أم لا ؟ .

ان القانون خول للوالي أن يسحب الاذن بالاستغلال المباشر من يد مصلحة عمومية ذات صبغة اقتصادية اذا تبين له أن الاستغلال سيسفر عن عجز يعرض توازن مالية البلدية للخطر . (1)

ان مثل هذا السحب وأشكاله يعتبر عامل تقويم و توجيه أكثر منه عامل

---

1 ـ أمر رقم 67 ـ 24، مرجع سابق، مادة : 216 .

ضغط و تقييد لانه سبب السحب مرتبط بمدى نجاح أو فشل مشروع الاستغلال و ان كانت البلدية غير مدركة لعواقب المشروع فان الوالي باعتباره المسوول التنفيذى الاول على مستوى الولاية جازله ان يسحب ما اذن فيه بالاستغلال و ما يترتب من سحب الاذن في ابطال عمل المجلس هو أسلوب الالغاء.

2 ـ الالــغــاء :

يقصد بالالغاء انهاء مفعول المداولة لسبب داعي إلى ذلك، و المادة 102 من القانون البلدى تقرر أن بطلان مداولات المجلس الشعبي البلدى التي تتداول موضوعا خارجا عن اختصاصاته أو مخالفا للقانون، و القاعدة العامة في ذلك أن يصرح والي الولاية ببطلان المداولة بحكم القانون بموجب قرار يذكر فيه أسباب البطلان، و الوالي سلطة الالغاء اذن في حدود شهر فان تجاوز الشهر اعتبر سكوت الوالي تصديقا ضمنيا لمداولة المجلس، و ان اصدر الوالي الغاء المداولة فللمجلس حق الطعن في قرار الالغاء أمام الجهة الادارية الاعلى منه (1) الامر يحتم على والي الولاية ابداء رايه في المهلة المحددة له و ان تأخر و أصدر قرار الإلغاء فينبغي أن يستند الى تبريرات قوية كان تكون المداولة ليس من اختصاص المجلس او مخالفة لقانون أو نصوص تنظيمية أو تكون المداولة قد شارك فيها اعضاء لهم مصلحة فيها اما بصفة شخصية أو بصفة نيابية عن الغير، كل ذلك من تقويم عمل البلدية وفقا للنصوص القانونية و التنظيمية و ما يخدم المصلحة العامة. غير ان ما يضر بالمجلس الشعبي البلدى و عمله هو احلال السلطة الوصية محل السلطة المحلية.

3 ـ احـلال السلطة الوصية مـحـل السلطة المحلية :

من الوسائل الشائعة الاستعمال في علاقة السلطات الوصية بالادارة المحلية وسيلة احلال السلطة الوصية محل الادارة المحلية و ذلك في حالات نذكر منها :

ـ عجز الادارة المحلية عن القيام بعملها مثل عدم قدرتها على ايجاد توازن الميزانية البلدية للمرة الاولى و الثانية و للمرة الثالثة تتدخل السلطة لاجل اعادة توازن الميزانية البلدية و هذا ما ينص عليه القانون البلدى في انه (اذا صوت المجلس الشعبي البلدى على ميزانية غير متوازن فان السلطة التي تضبط هذا التوازن ترجعها في غضون الخمسة عشر (15) يوما من استلامها الى الرئيس الذى يطرحها من جديد للمداولة فيها على المجلس الشعبي البلدى و ذلك في العشرة ايام التالية لاستلامها، و اذا صوت عليها مجددا بدون توازن فتتولى السلطة المختصة ضبطها . . .) (2)

ـ امتناع الادارة المحلية عن القيام بالعمل أو في حالة تقديم استقالة جماعية أو في حالة صدور قرار توقيف المجلس او حله ، أو في حالة سيادة عدم الامن و اضطراب يهدد الامن العام في البلدية و امتنع رئيس البلدية عن القيام بذلك أو لم تكن له القوة الكافية. ان مثل هذه العوامل جميعها تودى الى احلال السلطة الوصية محل الادارة المحلية و القيام بعملها . و هذا و لا شك يودى الى تاثير بالغ في استقلالية وحدات الادارية المحلية، الامر الذى يحتم على وحدات الادارة المحلية أن تعتمد على امكانياتها و تحرص على سير المصالح بغية التخفيف من وطأة الوصايا و تحقيق حرية التسيير و الاشراف.

---

1 ـ أمر رقم 67 ـ 24، مرجع سابق، مادة : 106.

2 ـ " " " " " ، مادة : 250.

ان كان الجهاز المنتخب يتعرض للوصايا على الاشخاص و الاعمال فان الجهاز التنفيذى المعين هو أكثر خضوعا و موالاة للسلطة الرئاسية لطبيعة تكوينه و وظيفته .

رابعا - الوصايا على الجهاز المنفذ

ترمي الوصايا - كما عرفنا - الى احترام شرعية القوانين و توحيد مجهود الدولة على مختلف مستويات الادارة المحلية، و القضاء على الفوارق الجهوية . و من ثم تكون الادارة المركزية - السلطة الوصية - في موقف الحاكم الذى يعدل بين مختلف مستويات الادارة المحلية و الذى يودى الى التنسيق و توحيد الجهود ، و عليه فان الوصايا هي غير الرقابة الادارية التي تتواجد ضمن الادارة المركزية او ادارة عدم التركيز، بينما الوصايا الادارية تمارس على الهيآت الاكثر استقلالية مثل البلديات و الولايات، و تمارس ضمن نطاق محدود يتصل بالاشخاص من جهة وبالاعمال من جهة ثانية : و عليه فان الوصايا على الجهاز المنفذ تبدو أكثر عمقا من الوصايا على الجهاز المنتخب الذى يتمتع بحرية اكثر فكيف تمارس الوصايا على الجهاز المنفذ ؟ .

تمارس الوصايا على الجهاز المنفذ على مستوى الاشخاص و الاعمال . فمن حيث الاشخاص رأينا كيف ان العضو البلدى يمكن أن يطرد بمرسوم، و أن على المجلس الشعبي البلدي أن يستخلفه في مدة لا تتجاوز شهرا واحدا ، و ان العضو يعد مستقيلا بمجرد تخلفه عن اجتماع المجلس ثلاث اجتماعات متتالية دون مبرر الى جانب أن من يقدم استقالته ، فسلطات الوالي هي التي تفصل في ذلك بعد تقدير الاسباب، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على أن العضو بالمجلس الشعبي البلدى مسوول أمام الجهة الوصية أكثر من الجهة التي اختارته و انتخبته ، و هذا فيه التقاء قوى بين من هو منتخب و من هو معين من حيث ممارسة نظام الوصايا عليه . فالوصايا على أعمال الجهاز التنفيذى تظهر من خلال المتابعة الدورية للقرارات التي تتخذها الهيئة التنفيذية و متابعة تنفيذ هذه القرارات على مستوى المصالح الادارية التابعة للبلدية و الموسسات العمومية و من أهم وسائل متابعة أعمال الوحدات المحلية و سير موظفيها .

- التقارير الدورية التي ترسل الى الجهات الوصية حول الاعمال و الاشخاص، و ان كانت هذه التقارير ليست السند الاساس في المتابعة لما يكشفها من عملية اخفاء الحقيقة و اظهار وجه الصواب من جهة و من جهة ثانية ضعف مستوى التقارير و عدم قدرتها على تشخيص المشاكل و طرح الحلول مما يجعلها تقتصر على جانب عرض حالة المسائل فقط، ان التقارير تعد وسيلة هامة في متابعة سير اعمال الوحدات المحلية و سلوك الافراد ان اظهرت الحقيقة و قلت من المجاملة.

- لجان المتابعة و الرقابة - الاصل أن السلطات الوصية لا تكتفي بالتقارير وحدها بل تشكل لجانا للمتابعة و الرقابة بهدف اظهار حقيقة سير المصالح المحلية و من حق المجلس الشعبي البلدي ان يراقب المصالح و التنظيمات التابعة للبلدية بواسطة لجان مشكلة لهذا الغرض كما انه يراقب من المجلس الشعبي الولائي و الادارات الوصية على مستوى الولاية القيام بذلك و هذه اللجان لها فائدة في انها ترى الحقيقة في عين المكان و تقدر الموقف الواجب اتخاذه. غير ان ما يعيقها هو عدم الجدية و اخفاء الحقيقة و عمل افراد اللجنة على كسب رضا الافراد الذين تمارس عليهم الرقابة، و من خلال نقص أعمال بعض مثل هذه اللجان تبين أن فعاليتها لا تختلف عن فعالية التقارير و أنها لا تعكس الا الصورة المرسومة في تقارير وحدات الادارة المحلية.

ـــ الزيارات الرسمية و المتابعة الشعبية : من الوسائل الهامة لمتابعة أعمال وحدات الادارة المحلية الزيارات التي تقوم بها السلطات الوصية و مجلس التنسيق الولائي و الوزراء. و هذه الزيارات تشكل أحد العوامل الهامة في دفع سير عمل وحدات الادارة المحلية لكنه لقلة هذه الزيارات و لبرمجتها مسبقا تجعل الادارة المحلية تأخذ الاحتياطات و تصرف السلطات عن أوجه النقص المسجل قدر المستطاع مما يجعل فعالية هذه الزيارات اقل في المتابعة وكشف الحقيقة. أما دور المتابعة الشعبية فانها لم تظهر كمراقب منظم و فعال لاعمال الادارة المحلية الا في السنوات الاخيرة حيث بدات المجالس الشعبية تعقد لها اجتماعات تقييمية ــ تحت اشراف القسمة ــ لمختلف الانجازات المحققة و أوجه و أسباب التعطيل.

ان الوسائل المشار اليها في متابعة سير عمل و موظفي المصالح المحلية تعد سيفا ذو حدين ان روعيت عوامل ضعفها كانت لها نتائج فعالة في تقويم سير الوحدات المحلية و ادى الحال الى معالجة اوجه النقص في التسيير وحدث تكامل بين المصالح المنفذة و المصالح الوصية و على العكس من ذلك ان استمرت هذه الوسائل في اخفاء الحقيقة و اظهار المجاملة و المحاباة فان انحطاط و انخفاظ نتائج عمل الوحدات المحلية آتي لا محال ان عاجلا أو آجلا.

مما سبق يتضح لنا دور نظام الوصايا على الجماعات المحلية سواء انصبت هذه الوصايا على الاجهزة أو على الاشخاص فانه دور أساسي في تقويم و تنشيط الوحدات المحلية من جهة و من جهة ثانية في توحيد الاجتهادات التطبيقية للقوانين و في ربط الجماعات المحلية بالسلطة المركزية و القضاء على الدعوى القائلة ان انتخاب الهيآت المحلية يخرج الدولة من دائرة الدولة الموحدة الى دائرة الدولة الاتحادية غير ان هذه المقولة غير صحيحة لما تتضمنه اللامركزية الادارية، و اللامركزية السياسية، فان كان مضمون اللامركزية السياسية يحتوى الوظيفة التشريعية و التنفيذية و القضائية و السياسية، فان مضمون اللامركزية الادارية يبقى محصورا في المجال التنفيذى الذى يتسع و يضيق تبعا للنظام الذى يحكم سير وحدات الادارة المحلية، و ان الفرق بين وحدات الادارة المحلية لا يظهر الا من خلال اساليب التنفيذ و خطوات العمل لا في سن قوانين و تنظيمات و سياسة محلية جديدة مثلما هو عليه الحال في نظام اللامركزية السياسية، و عليه فان نظام الوصايا يشكل أحد المقومات الرئيسية للجماعات المحلية الذى يربطها بالادارة المركزية في اطار كلي متكامل لا متعارض.

نخلص مما سبق الى أن الاطار القانوني و الوظيفي للادارة المحلية على مستوى البلدية هو نظام قديم نشأ و تطور مع تكوين التجمعات السكانية الاولى و ما اضفاء نظام اللامركزية عليه الا تكريس قانوني لواقع سكان أصيل عرفته و لا زالت تعرفه الشعوب يتسع احيانا و يضيق احيانا اخرى. و في الجزائر وجد عقب الاستقلال ما يزيد عن (1500) بلدية عاجزة من الحركة. و قد أدركت القيادة ذلك فاختصر عدد البلديات الى (676) بلدية سنة 1965، و زاد هذا العدد سنة 1974 ليصبح عدد البلديات (703) بلدية. و في سنة 1984 قفز هذا العدد الى (1531) بلدية بعد استكمال الشروط الموضوعية لكل بلدية و قد هدف المشرع من وراء ذلك الى توسيع المجال الديمقراطي و تمكين فيئات المواطنين من تسيير شوونهم بنفسهم. غير أن المسالة التي ينبغي لفت النظر اليها هي أن القضية ليست انشاء بلدية كاملة في قرية ما من القرى انما القضية هي مدى توفر أسباب الانشاء المادية و البشرية. و قد تنشأ بلديات لكنها تبقى عاجزة من الناحية الانسانية و المالية، و من جهة ثانية أن نفهم سبب نقص أداء الخدمات على مستوى

البلديات هو جزء هام من حل القضايا المحلية وإلا تصبح الحلول المتخذة هي حلول جزئية أكثر منها حلولا نهائية، والحلول الجزئية لا تزيد في الامر الا تعقيدا و تأخيرا. ومن ناحية ثانية نجد أن الاطار القانوني والوظيفي للبلديات موحد على المستوى الوطني وهذا لا يتناسب وواقع البلديات المتباين اقتصاديا واجتماعية وجغرافيا الامر الذى يحتم تحديد نماذج من البلديات إستنادا الى مواردها الإقتصادية والسكانية وموقعها الجغرافي وهذا انطلاقا من أن البلديات وجدت قبل ان يوجد اطارها القانوني وكل شئ يسير في أطاره الطبيعي يكون اقرب الى الصواب والنجاح . وفي ذلك تستطيع وحدات الادارة المحلية ان تودى دورها ووظائفها على اكمل وجه .

ان نظام الادارة المحلية هو نظام قديم نشأ وتطور مع تكوين التجمعات السكانية الاولى، وما نظام الادارة اللامركزية الا تكريس قانوني لواقع ولتجمع سكاني أصيل عرفته الشعوب ولا زالت تعرفه ، وعليه فالتنظيم القانوني لهذه التجمعات السكانية هو الذى نشأ مع الدولة العصرية وتطور ضمن مبدأ تقسيم الوظيفة بين المركز والاقاليم مما اسفر في النهاية على ان نظام اللامركزية ما هو الا وجها من أوجه التنظيم الادارى لجهاز الدولة، والدولة الحديثة تأخذ بالنظام الادارى المركزى واللامركزى لحاجتها الى ذلك، أى حاجة الدولة التنظيم وتوزيع العمل، وشحن اساليب العمل ومعرفة الحاجيات والمتطلبات وكذلك لضرورة قائمة وهي ان نظام الادارة المحلية يوفر حدا أدنى من الحريات للسكان والاقاليم وفي نفس الوقت ينمي الشعور بالمسؤولية وروح المشاركة والتضامن وتحفز روح المبادرة. غير ان هذا لا ينفي وقوع عوائق في طريق سير وحدات الادارة المحلية مما يجعلنا نحدد حسناتها ومساوئها من الناحية السياسية والاجتماعية والادارية.

1 ـ الناحية السياسية :

تظهر وحدات الادارة المحلية في المجال السياسي فيما يقدمه هذا النظام من استقلالية السلطات المحلية وتمكنها من ادارة شوونها بنفسها وهذه الميزة تستجيب لخصائص نفسية وغريزية لدى المواطنين، تتجسد حرية هولاء المواطنون في أسلوب إختيارهم لمن يقود الادارة المحلية، ومحاسبتهم اما بحضور اجتماعات المجالس الشعبية او في اللقاءات الخاصة بتقويم عمل المجلس وأعضائه .

ان الشعب في النظام الديمقراطية يعد مصدر السلطات جميعا ومن ثم تصبح الجهة المناسبة لتطبيق الديمقراطية هي وحدات الادارة المحلية لقربها من المواطن وحتى ان الكثير من المفكرين يذهب الى ان الديمقراطية الادارية مكملة للديمقراطية السياسية والا كانت الديمقراطية السياسية عبارة عن نظام أجوف (1). غير أن ثمة موقف معارض يرى بأن إستقلالية الادارة المحلية يودى الى اضعاف سلطة الدولة المركزية، وان تقوية السلطة المركزية لا تكون الا بايجاد اطار معين من قبلها وهو الذى بيده قرار الإدارة المحلية مثل الوالي في الولاية، الامين العام في البلدية. لكن هذا الاتجاه أساء الظن والفهم لحقيقة الادارة المحلية التي تكون في تنفيذ المصالح المحلية دون أن تتجاوز صلاحيات هذه الادارة الى المجال السياسي والتشريعي والقضائي كما هو الحال في أنظمة الحكم المحلي، وعليه فان وظيفة الادارة المحلية هي وظيفة ادرية وهي

---

1 ـ د . محسن خليل، مبادئ القانون الاداري، محاضرات جامعة الدول العربية، ص : 87.

صيغة من صيغ تعاون و تكامل نشاط الادارة المركزية بنشاط الادارة المحلية، و بتمكين الادارة المحلية من استقلالية وحرية تكون الادارة المركزية عملت على تحقيق رغبة كبيرة للمواطنين و جعلهم يسيرون شوونهم بنفسهم و يشاركون في حياة الدولة بدلا أن تبقى المسولية ملقاة على عاتق الادارة المركزية، و ليس هذا فحسب بل ثمة مظاهر و تجمعات سكانية قد تنشأ على هامش الحياة السياسية و تشكل عامل ضغط و تعمل في الخفاء على تعطيل سير موسسات الدولة و من ثم فان الخوف على وحدة الدولة من التفكك يبدأ عندما تبدأ وحدات الادارة المحلية في الابتعاد عن السلطة المركزية و تتجه نحو الاستقلال التام الذى يمكنها من الحكم الذاتي و من تشكيل وحدات سياسية منافسة لكيان الدولة.

ان ثمة مساوى تحتوى سير نظام الادارة المحلية كنشوء التجمعات الحزبية و المصلحية الضيقة التي تعيش على هامش الحياة السياسية، و تنمو هذه النزعة أو تلك بدافع المصلحة، القبلية العرقية، و الجهوية.. الخ.

ان هذه المظاهر تنعكس و لا محال على طبيعة الادارة المحلية و تحولها الى مسرحا لصراعات عرقية و طبقية و جهوية تنعكس على حياة الادارة المحلية فتضعف من قدرتها على التسيير و من ثم تصبح الديمقراطية و اسلوب الانتخاب عامل تهديم و سبيلا لاساءة التصرف ضمن اطار منظم الامر الذى يحتم وضع نظام دقيق لمتابعة أعمال و اشخاص وحدات الادارة المحلية درءا لما قد يلحق بها من اساءة التصرف أو الخروج عن نطاق القانون، لا سيما أن الانتخابات المحلية لا تاتي عادة بالخيرة من أبناء القرى و المدن و ذلك لضعف توفر النضج السياسي لدى الجماعات المحلية و عليه فإن الادارة المحلية لا ينبغي أن تكون سبيلا لاساءة التصرف و قضاء المصالح انما ينبغي أن تكون مدرسة متصلة الحلقات للتأهيل السياسي و الادارى لتطوير المصالح المحلية.

2 _ الناحية الاجتماعية :

ان تمكين الادارة المحلية من تسيير شوونها بنفسها تحقق نوعا من التضامن و التلاحم بين أفراد الوحدة و يزرع في نفوسهم حب المبادرة و الغيرة على تطوير منطقتهم و تزداد هذه الجذور قوة و تماسكا مع قوة و قدرة قادة الادارة المحلية على ايجاد الثقة في صفوف السكان مما يحقق في النهاية تطورا حقيقيا لوحدات الادارة المحلية.

ان تعايش أفراد المجموعات المحلية في بيئة و اطار جغرافي محدد يمكن من تلاحم السكان و ينمي العلاقات الاجتماعية و الخدمات المتبادلة مما يودى الى ايجاد لبنات ذات أسس سليم تدخل كعناصر في تركيب المجتمع الكلي للدولة و القاعدة ان صلحت لبنات المجتمع الكلي صلح المجتمع باكمله.

ان الشيء الذى يهدد كيان الدولة و لا يعمل على تقويتها هو ان أصبحت وحدات الادارة المحلية في معزل عن بعضها البعض و عن الدولة فان ذلك يودى الى تكوين ظاهرة الجهوية و القبلية و العرقية الضيقة مما يسفر عن زيادة التعصب و الانغلاق و العيش على هامش الحياة الامر الذى يشكل في النهاية خطر التفكك و الانحلال و تكوين أكثر خطورة و فتكا بالمجتمع اذا ساهمت عناصر وقوى معادية في اخراج هذا الخطر الى الواقع الملموس. استنادا الى عوامل تاريخية أو ثقافية أو عرقية أو دينية، و عليه فان العوامل الاجتماعية قد تكون أداة قوية في تكوين دولة متماسكة كما قد تكون أداة التفكك و الانحلال.

3 ـ الناحية الادارية :

من الناحية الادارية يسفر تطبيق نظام الادارة المحلية على النتائج التالية :

ـ انه يعمل على توزيع الصلاحيات بين الادارة المركزية والادارة المحلية وفي ذلك تخفيف لاعباء الادارة المركزية وانماء للادارة المحلية .

ـ ان وحدات الادارة المحلية أقدر على معرفة حاجيات سكانها اكثر من أي جهة أخرى مما يجعل خدماتها تستجيب لحاجيات سكانها باجراءات ادارية بسيطة و تكاليف قليلة و وقت قصير .

ـ ان الادارة المحلية لا تشكل أبداً انفصالا عن الادارة المركزية و تصبح في ذلك منافسة لكيان الدولة ذلك لان للادارة المركزية الوسائل الكفيلة ـ الوصايا ـ التي تضع حدا لتجاوزات الادارة المحلية و تجعلها تسير وفق القوانين و خطة الدولة المرسومة .

ـ ان وحدات الادارة المحلية في الجزائر بالامكانيات و الوسائل المتوفرة لديها لا تتناسب و المطالب الاجتماعية المفروضة عليها .

ـ ان انشاء وحدات للادارة المحلية دون توفر معطيات اقتصادية و اجتماعية عملية لا تزيد الا من توسيع النفقات و تعطيل المصالح .

كل ذلك يجعل من وجود وحدات الادارة المحلية ضروري ضمن توفر شروط سياسية و اجتماعية و ادارية . ذلك أن الادارة المحلية وجدت في الواقع قبل أن توجد في القوانين و تطورت الى أن أصبح يحكمها نظام اداري لا مركزي، و هو نظام لا يطلب لذاته انما هو وسيلة يهدف من ورائها حسن سير مصالح الادارة المحلية بطريقة منتظمة، و على هذا الاساس قد لا نحتاج الى نظام اللامركزية الادارية ان وجد لدينا منهج يضمن سير مصالح وحدات الادارة المحلية كاسلوب عدم التركيز أو التفويض الاداري على شرط أن تتوفر للاسلوب صفة العلمية و القدرة الادارية آخذين بعين الاعتبار العوامل السياسية و الاجتماعية و الادارية . بينما وحدات الادارة المحلية قائمة ما دامت المصالح موجودة و الافراد يسكنون الاقليم . ان كان هذا هو المحتوى القانوني و الوظيفي لوحدات الادارة المحلية فما هو الحال بالنسبة لمحتوها العملي هذا ما سنبحثه في القسم الثاني .

القسم الثاني

الممارسة العملية للإدارة المحلية

تطبيق على ولاية البليدة من 1974 إلى 1984

لقد تبين لنا ــ في القسم الاول من هذا البحث ــ المحتوى القانوني والوظيفي للادارة المحلية في الجزائر، وقد خلصنا في ذلك الى أن توزيع الصلاحيات بين المركز والاقاليم الادارية أمر ضروري للقضاء على التماطل والجمود الاداري ولنجاح السياسة الاقتصادية والاجتماعية ..كما خلصنا أيضا ــ لا بد أن تتوفر جملة من الضوابط العلمية والقانونية التي تهيء العوامل السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية لنجاح الادارة المحلية، وقد اتضح لنا ذلك من خلال ما اثبتته تجارب تطبيق سياسة اللامركزية في كل من النظام اليوغسلافي والفرنسي، والتجربة الجزائرية قد تأثرت ــ بحكم الواقع الاقتصادي والاجتماعي ــ الى حد بعيد بنظام الادارة المحلية في يوغسلافيا وفرنسا في الوقت الذي احتفظت فيه التجربة الجزائرية بمميزات جعلتها نموذجا يقتدى به في عملية تنفيذ سياسة اللامركزية الادارية، وهذه المميزات لا يمكن أن تظهر الا من خلال الممارسة الميدانية.

ان الممارسة الميدانية لا تعكس بالضرورة المحتوى القانوني والوظيفي للادارة المحلية لاختلاف أوضاع وظروف وحدات الادارة المحلية الاقتصادية والاجتماعية، وأن الكشف عن مدى هذا الاختلاف هو الدافع الى العمل من أجل البحث في سلوك وحدات الادارة المحلية ومدى انطباقه على ما هو مرسوم ومخطط، ونظرا لصعوبة الكشف ومقارنة واقع الادارة المحلية بمحتواها النظري فان الموقف يقتضي أبحاثا مدققة ومستفيظة في مجال العلوم الاقتصادية والاجتماعية والقانونية لوحدات الادارة المحلية، ونظرا لاتساع المجال وتشابه أوضاع الوحدات، فان دراستنا سوف نقصرها على ولاية البليدة ابتداءا من عام إنشائها سنة 1974 الى سنة 1984.

إن وحدات الادارة المحلية ــ الولايات والبلديات ــ قد تقل أو تكثر في الدولة إلا أن وظيفتها وقانونها واحد سواء كانت هذه الوحدات في شمال البلاد أو جنوبها أو في شرقها او غربها والفارق الوحيد يكمن في الموقع والاوضاع الاقتصادية والسكانية لهذه الوحدة أو تلك، واستنادا الى هذا الفارق يظهر لنا مدى انطباق المحتوى العملي على المحتوى النظري.

ان الفترة الزمنية المخصصة لدراسة الوضع الاقتصادي والاجتماعي لولاية البليدة هي عشر (10) سنوات وهي فترة زمنية قصيرة يصعب معها الحكم على تجربة في طور تكوينها الاول. ومع هذا ثمة بوادر وعلامات تبشر بخير.

ان ولاية البليدة تعتبر أحد الاقاليم الرئيسية لولاية الجزائر قبل التقسيم الاداري سنة 1974، وبعده خرجت الى الوجود كولاية بالامر رقم 74 ــ 69 المؤرخ في (2) جويلية سنة (1974) وتتميز من ذلك الحين الى سنة 1984 بالخصائص التالية.

1 ــ <u>الموقـــع :</u>

تقع ولاية البليدة في الجنوب الغربي للجزائر العاصمة يحدها من الشرق ولاية البويرة ومن الشمال الشرقي ولاية الجزائر، ومن الشمال البحر المتوسط، ومن الغرب ولاية شلف ومن الجنوب ولاية المدية، وضمن هذه الحدود تتربع ولاية البليدة على مساحة تقدر بـ (3755 كلم2) أي 375500 هيكتار تقريبا موزعة حسب الجدول التالي :

جـــدول رقـــــم (10)

تـوزيـع مـسـاحـة ولايـة الـبـلـيـدة (1)

المنطقة	الجبال	المنخفضات	سهل متيجة	الساحل	الشاطئ
المساحة كلم 2	1766ر1	592ر9	1015ر7	324ر8	55ر6

يتضح من خلال هذه الارقام أن لولاية البليدة موقعا استراتيجيا و متميزا بالتضاريس التالية :

أ ـ المنطقة الجبلية :

تمتد هذه المنطقة من الداموس غربا الى تيبازة شرقا و تشكل هذه السلسلة الجبلية ما يزيد عن (87 %) من مساحة دائرة شرشال ، و هذا الموقع سينعكس على الكثافة السكانية بدائرة شرشال و يعطيها طابعا خاصا .

ب ـ منطقة الاطلس البليدي :

يتخلل هذه المنطقة جبال شديدة الانحدار، و هي جبال تصل جبال الاطلس التلي الممتدة من المملكة المغربية غربا الى الجمهورية التونسية شرقا ، و يصل ارتفاع قمم الاطلس البليدي الى (1600 م) على سطح البحر، و يلي هذه القمم الجبلية منخفضات تلية يتراوح ارتفاعها بين (200 م) و (600 م) و تتوفر بهذه المنخفضات شروط فلاحية خاصة تساقط الامطار و خصوبة التربة.

ج ـ منطقة سهل متيجة :

تعرف ولاية البليدة بسهل واسع الارجاء هو سهل متيجة الشهير، و يمتد على مساحة تقدر بـ 1015ر7 كلم 2 ، و هي مساحة كلها صالحة للفلاحة، و هذا يجعل ولاية البليدة ولاية فلاحية بالدرجة الاولى نتيجة خصوبة التربة و الامطار التي تعم المنطقة حيث تتراوح بين (600) ملم و (1000) ملم، و معلوم أن المنطقة تتأثر بمناخ البحر المتوسط مما يجعل الامطار تنزل في الخريف و الشتاء و الربيع، اما الصيف فانه معتدل و حار احيانا أخرى. و يمكن اجمال معدل الامطار في الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (11)

مـعـدل كـمـيـات الامـطـار بالمـيـلـيـمـتر (2)

المعدل السنوي	الخريف	الشتاء	الربيع	الصيف
701	234	256	123	38

1 ـ Wilaya de BLIDA, Fiche Monographique de la Wilaya. (1985)

2 ـ ولاية البليدة، الحالة الاقتصادية والاجتماعية للولاية، 1982.

من خلال الارقام الواردة بالجدول يتبين لنا المعدل السنوى لكمية الامطار المتساقطة على سهل متيجة . و هو معدل معتبر و يوفر مناخا مناسبا لانعاش التنمية الفلاحية، ويكمل هذا الشرط درجة الحرارة المعتدلة، بحيث يصل معدل الحررة في فصل الصيف الى (24) درجة، و في فصل الشتاء الى (11) درجة و هذا الجو يساعد على ازدهار و انعاش التنمية الفلاحية.

ان الموقع الجغرافي لولاية البليدة يجعلها من الولايات الاولى في الفلاحة خاصة الخضر و الفواكه ، و أن إحداث أي تنمية مغايرة لهذا الواقع معناه التضحية بمورد اقتصادي هام قد لا يتوفر الا بتكاليف باهضة في مناطق اخرى.

و الاسباب متداخلة و معقدة اتجهت الهجرة الداخلية و تركزت الوحدات الاقتصادية و قطاع الخدمات بالمناطق الفلاحية الخصبة مما ادى الى ترك العامل الفلاحي و قيام موسسات صناعية و تجارية هو العامل الاساسي في كل ذلك هو ضعف وحدات الادارة المحلية، و عدم قدرتها على التخطيط و التوجيه نتيجة التمركز السكاني و غياب الاطار العلمي و الفني المسير.

2 ـ السكـــان :

ان موقع ولاية البليدة الاستراتيجي كان و لا زال أحد العوامل الهامة في جلب السكان الى المنطقة و قيام الوحدات الصناعية بها ، فدائرة البليدة وصلت الكثافة السكانية بها الى 731 نسمة في كلم2 في الوقت الذى نجد دائرة شرشال لم تزد الكثافة السكانية عن 96 نسمة في كلم2 ، و الجدول التالي خير معبر عن توزيع السكان بدوائر الولاية.

جـــدول رقـــم (12)
الكثافة السكانية لدوائر ولاية البليـــدة (1)

الـــدائـــرة	البليدة	بوفاريك	الاربعاء	القليعة	العفرون	حجوط	شرشال
الكثافة السكانية في كلم 2	731	279	276	437	248	200	96

من خلال الارقام الواردة بالجدول يتضح لنا مدى التمركز السكاني بولاية البليدة خاصة سفح جبال الاطلس البليدي و بالذات مدينة البليدة و بوفاريك، و الاربعاء و القليعة، و ينعكس هذا التمركز على الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و وتيرة النمو.

ان التقارير الخاصة بالنمو السكاني تدل على أن وضعية السكان بولاية البليدة انتقلت من الوضع الريفي في الفترة الاولى 1973 ـ 1978 الى الطابع الحضري في الفترة الثانية 1979 ـ 1984 . وكان بهذا الانتقال عوامل بارزة أهمها :

---

(1) ولاية البليدة ، الحالة الاقتصادية والاجتماعية للولاية، 1987 .

- الهجرة من الريف الى المدينة.
- النمو الاقتصادي و توفير الشغل بالمدينة.

وقد أحدثا هذين العاملين أثرا كبيرا في التطور السكاني بحيث انتقل عدد السكان بالولاية من (727ر585) نسمة سنة 1967. الى (393ر892) نسمة سنة 1978، أي بزيادة قدرها (6ر51 %) كما انتقل عدد سكان الولاية من (393ر930) نسمة سنة 1979 الى (513ر1094) نسمة سنة 1983، أي بزيادة قدرها (5ر22 %) في مدة خمس (5) سنوات (1).

استنادا الى الارقام المشار اليها نجد أن الزيادة السكانية في ولاية البلدية بلغت (42 %) وهي نسبة عالية اذا ما قورنت بنسبة النمو الاقتصادي المحققة فعلا.

إن الظاهرة التي ميزت التطور السكاني بالولاية هي وجود نسبة عالية من السكان تقل أعمارهم عن (19) سنة 1983 نجد أن نسبة الشباب تزيد عن (5ر55%) عن العدد الاجمالي لسكان الولاية، ويستفاد من هذه النسبة ان الولاية فتية في بنية السكان من جهة ومن جهة ثانية أن الولاية مقبلة على مطالب سكانية واسعة في مجال العمل، توفير السكن و المواد الغذائية، التربية و التعليم، و الصحة و مختلف الخدمات التي تقدمها وحدات الادارة المحلية.

ان ارتفاع نسبة السكان و قوة عنصر الشباب هو سلاح ذو حدين ان اعتني بالتطور السكاني و استخدمت الطاقة البشرية أحسن استخدام كان ذلك مصدر قوة و تقدم و على العكس ان لم يعتنى به .

ان معالجة ظاهرة النمو الديمغرافي لا تكمن دائما في تنظيم النسل بل يمكن معالجتها بالتوجيه الحسن و التربية الخلقية و التكوين العلمي، و لوسائل الاعلام دورا رئيسيا في نشرا التربية و حسن السلوك و محاربة الظواهر السلبية و الآفات الاجتماعية على اختلاف درجاتها و انواعها، و بذلك يكون في المجتمع رجال يصنعون المنافع لا أفواه تعيش عالة على فئات الغير.

و الظاهر من هذه الاشارة الى الموقع الجغرافي و التطور السكاني له انعكاسات اقتصادية و اجتماعية مما يجعل في النهاية أن مدى انطباق الاطار النظري على واقع الادارة المحلية مرهون بالظروف الاقتصادية و الاجتماعية و الادارية، و استنادا الى هذه المعطيات فان دراستنا للقسم الثاني من هذا البحث نقسمها الى ثلاثة فصول :

- الفصل الاول نتناول فيه الجوانب الاقتصادية في الولاية كالفلاحة، الصناعة، التجارة و النقل

- أما الفصل الثاني فنتناول فيه الجوانب الاجتماعية مثل : التعليم، التكوين، الثقافة و الصحة و السكن، العمل .

- و في الفصل الثالث سنبحث الجوانب الادارية بالولاية سواء تعلق الامر بالاجهزة المنتخبة او الجهاز المعين مستخلصين من ذلك عوامل قوة أو ضعف الجهاز الاداري بقصد

1- حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة البليدة، مشروع ملف التنمية، 1983.

تحديد اجراءات اصلاح الادارة المحلية، و تحقيق الغاية من هذا البحث المتمثلة في وضع منهاج يمكن وحدات الادارة المحلية من السير الحسن و يجعلها قادرة على تحقيق ما هو مسطر سلفا وفقا للامكانيات المادية و البشرية المتوفرة. فما هي اذن الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و الادارية لولاية البليدة ؟.

تشكل الاجابة عن هذه الاسئلة المحاور الرئيسية للقسم الثاني من هذا البحث، و التي مفادها اختيار بعض الجوانب ـ للدراسة ـ التي من شأنها مطابقة الواقع العملي للادارة مع المحتوى النظرى لها ، لذا رتأيت دراسة الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية و الادارية ضمن ولاية البليدة حسب الفصول التالية :

ـ الفصل الاول نتناول فيه الوضع الاقتصادى للولاية و نركز في ذلك على المحاور الرئيسية كالفلاحة، الصناعة، التجارة و النقل .

ـ الفصل الثاني سنبحث فيه الوضع الاجتماعي كالتعليم، التكوين، الثقافة، الصحة، السكن و العمل .

ـ الفصل الثالث نتناول فيه الوضع الادارى في الولاية و متطلبات اصلاح الجهاز الادارى.

و بالرغم من أن الفصول الثلاثة تبدو متباينة المحتوى الا أن جميعها يعمل في اطار موحد ، و ذكرها هنا نقصد من ورائه بيان دور الادارة المحلية الاقتصادى و الاجتماعي ، و مدى استجابة الامكانيات البشرية و المادية لمطالب سير المصالح المحلية، و هل أن وحدات الادارة المحلية عملت فعلا على تحقيق الاهداف المرسومة لها ، أم ما هي أوجه النقص و طرق معالجته ؟ .

الفصل الأول

الوضع الاقتصادي

يلقى على عاتق المجموعات المحلية أعباء ثقيلة تشمل هذه الاعباء مختلف القطاعات الاقتصادية. غير أن الشيء الذى ألفت النظر اليه هو ان المجموعات المحلية لم تبق في عهدها التقليدى، و لها صلاحيات محدودة. و زمام الامور بيد القطاع الخاص في المجال الاقتصادى بل ان التوجه الاجتماعي الجديد مكن المجموعات المحلية من الامكانيات و الوسائل اللازمة لسير القطاع الاقتصادى بحيث اصبحت تتولى هذه المجموعات انعاش التنمية الفلاحية و الصناعية و التجارة و النقل.

و لبيان مدى انطباق المحتوى العملي مع المحتوى النظرى فنتناول الوضعية الاقتصادية بولاية البليدة كعينة لكشف مدى استجابة الامكانيات مع ما يطلب من أعمال، فان كان ما تقدمه وحدات الادارة المحلية في هذه الولاية في مستوى الاهداف المسطرة و طموح الشعب كان ذلك هو المطلوب، و ان كان الواقع على العكس ينبغي اعادة النظر في القطاع المقصر حتى يمكن تقويمه وفق الخطة المرسومة له.

و ضمن الوظيفة الاقتصادية للمجموعات المحلية لولاية البليدة يمكن التعرف على ما تحقق من نمو فلاحي و صناعي و تجارى في المباحث التالية :

- المبحث الاول : الفلاحة.
- " الثاني : الصناعة.
- " الثالث : التجارة.
- " الرابع : النقل.

ان هذه المباحث تشكل المحاور الرئيسية للوضعية الاقتصادية على مستوى المجموعات المحلية و في نفس الوقت على المستوى الوطني و تحليل هذه العناصر يقتضي بدوره تحليل الارقام الواردة في تقارير المديريات المكلفة بهذه المحاور و الهادفة الى تقويم نشاط من الانشطة المذكورة ذلك أن هذه التقارير لا غنى لاى تقويم علمي لكنها تحتاج الى ابحاث ميدانية تثبت مدى انطباق الواقع المحقق مع ما هو مسطر في الخطة و فيما يلي معالجة كل بحث على حدة :

المبحث الاول

الفلاحة

تعتبر الفلاحة احد الاعمدة الرئيسية للاقتصاد الوطني لا على المستوى المحلي، و قد وجهت القيادة لهذا القطاع عناية خاصة باعتباره ثروة دائما و سلاحا استراتيجيا على مر الايام، و رغم ذلك فان هذا القطاع لم يصل الى الكفاية الذاتية و تحقيق الامن الغذائي ذلك أن التنمية الاقتصادية انحصرت في قطاع الصناعة و اتجهت اليد العاملة القوية الى الصناعة مما جعل قطاع الفلاحة يبقى من اختصاص المسنين و يعيش في مرحلة الشيخوخة، و من جهة ثانية نجد أن الاراضي الفلاحية غزاها التوسع العمراني خاصة الاراضي الخصبة مثلما هو عليه في سهل متيجة.

ان موقع ولاية البليدة يجعل منها ولاية فلاحية أكثر منها ولاية صناعية و مع ذلك فان الصناعة نالت حظا وافر في الولاية مما جعل مسألة التنمية الفلاحية في الولاية مسألة معقدة. و لتوضيح الرؤيا و الكشف عن عوامل القوة و الضعف في قطاع الفلاحة بولاية البليدة نستعرض هذا البحث في النقاط التالية :

- مسائل أولية حول الفلاحة.
- أهداف التنظيم الفلاحي .
- الاراضي الفلاحية.
- الانتاج الفلاحي .
- الوسائل المادية و البشرية.

و فيما يلي تحليل هذه النقاط على التوالي :

أولا : مسائل أولية حول الفلاحة.

ان الحديث عن القطاع الفلاحي يتطلب منا الاشارة الى بعض المسائل ذات الطابع العمومي ــ تتصل بشكل او بآخر بقطاع الفلاحة و توثر عليه ، ذلك أن سلامة و حسن سير القطاع الفلاحي لا يخضع دائما الى صحة نظامه و تحديد أهدافه بقدر ما يخضع الى بعض العوامل تظهر أثناء الممارسة كعائق للنمو و التطور، و من ثم تشكل حاجزا أمام تحقيق الاهداف المسطرة من هذه العوامل نجد العامل المالي ، و مسألة الاسعار، و التمايز الاجتماعي للوحدات الفلاحية، و ضعف القاعدة الانتاجية، و ظاهرة التوسع العمراني . . . الخ .

إن هذه المسائل و غيرها توثر بشكل أو بآخر في عملية التنمية الفلاحية ــ ايجابي كان أو سلبي ــ الامر الذى يتطلب عرض هذه المسائل على النحو التالي :

1 ــ الوضع المالي للقطاع الفلاحي :

ان الدارس لقطاع الفلاحة سيجد و لا شك أنه لاسباب تاريخية معقدة و متداخلة أن العمل الفلاحي ــ في القطاع العام أو الخاص ــ لم يعد له أى قيمة اجتماعية في نظر السكان و أن كان الجميع محتاج الى انتاج الفلاح و هذا جعل اليد العاملة القادرة و الفنية تترك المجال الفلاحي و تبحث عن ميادين شغل أخرى تدر ربحا و فوائد مرتفعة، و هذه النظرة قد أسرفت قوة العمل القادرة على العمل و أبقت اليد العاملة المسنة، و ضمن هذه المسألة يتبادر الى الذهن السوال التالي ، ما هو السر في مغادرة القوة العاملة القادرة على مواجهة صعوبات العمل الفلاحي ؟

ان الاجابة على هذا السوال في غاية الاهمية ثم أن التصور المنطقي للايجابة يمكن في البحث عن العلاقة الحقيقية التي تربط العامل الفلاحي بالارض، أن العلاقة المنتخبة هي العلاقة التي تجعل العامل في الفلاحة مرتبط بالارض فكريا و روحيا و قانونيا ، و دون هذه الابعاد الثلاثة يكون الفلاح موجود في الارض جسديا أما فعليا فانه ينزح نحو مصادر اخرى للدخل و خير دليل لهذا التصور مسألة النزوح الريفي و الهروب من الارض الفلاحية الى قطاعات انتاجية أخرى تدر ربحا أعلى و توفر شروط عمل أحسن و هذا ما يوثر سلبا على التنمية الفلاحية.

2 ــ أسعار المنتوج الفلاحي :

من القضايا التي توثر على التنمية الفلاحية مسألة أسعار المنتوج الفلاحي ذلك لان تسعير و تثمين المنتوج الفلاحي يودى الى اعادة الاعتبار الى هذا القطاع فيتطور القطاع الفلاحي و ترتفع مداخيل الفلاحين، و هذا يتطلب العمل على ايجاد تناسب منطقي بين مساحة الارض المستغلة و عدد العاملين و الامكانيات المتوفرة مع مردية الانتاج اذ ينبغي أن لا تزيد تكلفة الانتاج عن الفوائد المحققة مع الاخذ بعين الاعتبار مسألة

البطالة المقنعة و الموسمية و تخزين و تصريف الانتاج كل ذلك من أجل جعل القطاع الفلاحي يحقق منافع حقيقية و يوفر الشروط الملائمة للنهوض بالقطاع الفلاحي .

3 — التمايز الاجتماعي في الوحدات الفلاحية :

من أجل النهوض بالتنمية الفلاحية و ادخال المكننة تكونت وحدات فلاحية في شكل تعاونيات التسيير الذاتي ، الثورة الزراعية و قدماء المجاهدين و كان الهدف من وراء هذا التنظيم هو تطوير القطاع الفلاحي و جعل العامل منتج ومسؤول لكن التجربة الميدانية أثبتت أن هذا النظام تعرض لاخفاقات متتالية يصعب معها تحقيق النتائج المرجوة، و حسب الدراسة الاولية أن السبب يرجع في ذلك الى العناصر التي تكون هذه الوحدات بحيث نجد بها ذوي اتجاهات و عقليات متباينة منها الفلاحية و الغير فلاحية مما ترتب عليه اختلاف في الرأي و تعارض في العمل ، و هذه عوامل ضعف القطاع العام في الفلاحة و بالمقابل سمح هذا الضعف الى البرجوازية الناشئة من استغلال الفرصة و السعي نحو تكوين برجوازية ريفية تسعى تدريجيا الى القضاء على مزارع الدولة و تحويلها الى موسسات ادارية أكثر منها فلاحية، و من ثم تفرغ الموسسات الفلاحية من المحتوى لتصبح تعيش عالة على اعانات الدولة و بذلك تكون الموسسات الفلاحية عبئا على التنمية الفلاحية.

4 — ضعف القاعدة الانتاجية في الفلاحة

يتميز قطاع الفلاحة بوجود قطاع فلاحي حديث و آخر تقليدى من جهة و من جهة ثانية وجود قطاع عام و آخر خاص، و مثل هذا البناء يصحب معه وجود عملية المنافسة، و بالمقابل فتح باب المبادرة للقطاع الخاص — رغم قلة وسائله — و هذا ما أدى الى رواج اعتقاد يرمي الى أن تنمية القاعدة الانتاجية في الفلاحة لا يمكن أن تتم الا من خلال التملك الخاص و سيادة قوى السوق و المنافسة. غير أن أحد الاقتصاديين رد على ذلك وقال : (أن الحل لهشاشة القاعدة الانتاجية الفلاحية يكمن في المنفعة النقدية التي تعتبر روح التنمية الفلاحية) (1). و هذا يعني أن القضية لا تتعلق بطبيعة التنظيم الفلاحي (عام كان أو خاص) انما القضية تكمن في تثمين القطاع الفلاحي و وجود دافعية البحث عن الحلول المناسبة لأن قضية تتعلق بالنمو الفلاحي .

ان الظروف المحيطة بالقطاع الفلاحي جعلت قاعدته الانتاجية ضعيفة الامر الذى يقتضي باعادة النظر في تنظيم الوحدات الفلاحية و هيكلها من جديد .

5 — التوسع العمراني :

ان التوسع العمراني أثر بشكل حاد على الاراضي الفلاحية الخصبة خاصة سهل متيجة، و ذلك رغم نصوص المواثيق و القوانين الدالة على مسألة العناية بالاراضي الفلاحية الا أن مكاتب الدراسات و الهيآت المحلية قد ساهمت بشكل كبير في عملية التوسع العمراني في المناطق الفلاحية، و تمكين المؤسسات الصناعية من أن تحط رحالها في المكان الذي تريده بدعوى أن شروط الصناعية لم تتوفر في مناطق أخرى، و أن الدراسات قد اثبتت أن هذه المنطقة هي المكان المناسب، أي الذى يناسب الموسسة من حيث تكاليف الانجاز (الطرق التمهيد ، البناء، الكهرباء، و الماء . . .). و لو كان ذلك على حساب الاراضي الفلاحية.

---

1 — عبد اللطيف بن اشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط 1962 — 1980، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص : 305.

ان توظيف الصناعة ينبغي أن يخضع لمخطط وطني شامل يراع فيه مسألة الاراضي الفلاحية، التوازن الجهوى، الموارد، الطرق و المياه . . . الخ . ثم الحد الفورى لمسالة التوسع العمراني على حساب الاراضي الفلاحية سواء كان هذا التوسع آتي من قطاع الدولة أو الخواص حتى يمكن للقطاع الفلاحي أن يلعب دوره كاملا.

من خلال المسائل السابقة يتضح لنا أن قطاع الفلاحة أثرت عليه عدة عوامل أدت في النهاية الى التخلى عن العمل الفلاحي و البحث عن عمل يدر مدخولا عاليا، و الى ابقاء اليد العاملة المسنة و توسيع ظاهرة الهجرة من الريف الى المدينة، و لعل السبب في كل ذلك يرجع الى النظرة الاجتماعية للعمل الفلاحي، و الى الارباح الخيالية التي يحققها التجار و الحرفيون دون عناء، و الى الدور السلبي للجهاز البيروقراطي الذى لم يوقلم نفسه مع ظروف الفلاحة سواء بالعمل في وقت مبكر أو مضاعفة العمل في الاوقات التي تتطلب المزيد منه .

ان هذه العوامل و غيرها أبقت قطاع الفلاحة متخلفا ينتظر تحديثه و تطويره ، و لقد ظهر اثر ذلك بعد هيكلة المزارع و ظهور عنصر المنافسة و تثمين قطاع الفلاحة.

ثانيا ـ أهداف التنظيم الفلاحي

لكل تنظيم لا بد له من غايات و أهداف يعمل على تحقيقها، و من خلال مقارنة النتائج المحققة بالاهداف المرجوة يمكن معرفة درجة صلاحية التنظيم، و التنظيم الفلاحي بحكم الظروف العامة للبلاد نجده يهدف الى تحسين الظروف العامة للاقتصاد الفلاحي سواء كان ذلك على مستوى جهاز الانتاج أو على مستوى تدعيمه (1) و من ضمن هذا الهدف العام يمكن تفصيل أهداف التنظيم الفلاحي حسب النقاط التالية.

- زيادة الانتاج و الاستخدام الفلاحي .
- اعادة الاعتبار لعمال الفلاحة.
- تحديد الممتلكات الفلاحية.
- ايجاد سوق لتصريف الانتاج الفلاحي .
- ديمقراطية التسيير في العمل الفلاحي .

من خلال هذه النقاط تتضح لنا الاهداف التي حددتها التوجيهات و السياسة الوطنية للتنمية الفلاحية.

1 ـ زيادة الانتاج و الاستخدام الفلاحي

ان الوصول الى مستوى معيشي مرتفع في مجتمع ما يقتضي النهوض بالمنتوج الفلاحي و العمل على تحسينه كما وكيفا و هذا بدوره يقتضي توسيع اليد العاملة، و قد اتجه المخطط الخماسي في هذا الصدد الى توسيع لامركزية التسيير، و تحديد مسووليات المنتجين و تشجيع مبادراتهم و تطويرها و تسخير الوسائل لهم

---

1 ـ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، تقرير عام للمخطط الخماسي 1980 ـ 1984، ماى 1980، ص : 256.

للتحكم في قرارات التموين و الانتاج و التسويق (1).

من خلال هذا التصريح الرسمي يتضح و أن أهداف التنظيم الفلاحي تكمن في توسيع الإستخدام وزيادة و ايجاد الاطر اللازمة لتحقيق ذلك و الواقع محفوف بصعوبات كبيرة أهمها :

— ان العمل الفلاحي عمل موسمي يقتضي تجنيد المستخدمين في أوقات و الاستغناء عنهم في اوقات اخرى.

— ان العمل الفلاحي بقي محتفظا بالذين تقدموا في السن مما يجعل قوة العمل قليلة و نتائجها اقل.

— ان النظرة الاجتماعية للعمل الفلاحي و مردوديته قد تركت الكثير يغادرون مناصب عملهم الى جوار استخدام الآلة و تحديث الفلاحة.

— ان قوى السوق و استخدام الآلة سمحا للقطاع الخاص بأن ينشط ويحقق زيادة في الانتاج و توسيع مجال الاستخدام، و القطاع الخاص — نظرا لغياب البيروقراطية فيه — تمكن من الاستجابة الى الظروف الموسمية في الفلاحة و عمل على رفع الانتاج و تحسينه كما و نوعا.

ان مثل هذه الصعوبات ينبغي أخذها بعين الاعتبار بقصد زيادة الانتاج الذى به تتحقق التنمية الفلاحية.

2 — زيادة دخل عمال الفلاحة

من المؤكد أن فيه ظاهرة موجودة هي تباين مداخيل عمال الفلاحة و مختلف عمال القطاعات الانتاجية الاخرى، و تباين شروط و ظروف العمل الفلاحي، و قد ادركت الحكومة هذه الفوارق فرفعت من الإجور لكن هل زالت الفوارق ؟ ان المسألة معقدة و أن السياسة الفلاحية قد تنتهج أسلوب رفع الاجور لعمال الفلاحة حتى تتساوى أو تقترب من مداخيل مختلف قطاعات النشاط الاخرى. غير أن ما يعيب هذا التوجه هو أن يصبح العامل في الفلاحة يتقيد بأوقات العمل المعمول بها في قطاعات الانتاج الاخرى و هذا لا يتناسب و طبيعة الفلاحة الموسمية، كما أن العامل الفلاحي يصعب تقدير دخله الحقيقي لانه لا يشمل الاجر بل تضاف اليه مصادر دخل أخرى مثل بيع المنتوج الفلاحي، تربية بعض الرؤوس من الماشية، الاستفادة من استهلاك الانتاج الفلاحي المحلي، اذن يظهر دخل عمال الفلاحة منخفض لكن معظمه يذهب الى الاكتناز او الاستثمار الخاص و عليه ان مداخيل الاسر الفلاحية متنوعة و أن الاجر يعد جزءا من الدخل الكلي مما يتضح لنا أن زيادة الاجر لا تعني ابدا زيادة الانتاج الفلاحي، بل أن الزيادة ينبغي أن تظهر في توفير الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و هذا ما ذهب اليه الدكتور ابن اشنهو عند ما قال : (أن عدم التساوى في الدخول الى المدرسة أو المؤسسة الصحية هو العنصر الهام لسياسة الدخول) (2)، و هذا المنطق يلتقي مع نص دستور الجزائر 1976 عند ما نص على أن (تكفل الدولة المساواة لكل المواطنين و ذلك بازالة العقبات ذات الطابع الاقتصادى و الاجتماعي و الثقافي) (3) من هنا يتبين لنا أن

---

1 — وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، مشروع المخطط الخماسي، 1980 — 1984، مرجع سابق، ص : 259.

2 — د. ابن اشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط، 1962 — 1980، مرجع سابق، ص : 322.

3 — حزب جبهة التحرير الوطني، دستور 1976، مادة : 41.

الزيادة في أجر عمال الفلاحة ليست هي الوسيلة لرفع الانتاج الفلاحي انما توفير الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و جعل العامل الفلاحي يعيش من حاصل انتاجه لا أن يحدد له أجرا سلفا.

3 — تحديد الممتلكات الفلاحية

من أهداف السياسة الفلاحية في الجزائر محاربة كل شكل من أشكال تركيز الممتلكات الفلاحية، و قد جسد هذا الهدف الميثاق الوطني عند ما نص على أن (النمط التنظيمي للتسيير ليس مسلمة بديهية و لا مقياسا ثابتا للمذهب الاشتراكي فهو يتميز بوضوح عن العناصر الاساسية لهذا المذهب و التي تتمثل في تحديد الملكية و تطبيق مبدأ الارض لمن يخدمها) (1). و ضمن هذا الاطار عملت الثورة الزراعية على تحديد الملكية الزراعية الواسعة بهدف استغلال الارض أحسن استغلال، و السند في ذلك أن التحقيقات التي قامت بها وزارة الفلاحية أثبتت أن الاراضي الصالحة بلغت ما يقرب 6ر300 ألف هيكتار في شمال البلاد يسكنها ما يقرب من (8) ملايين نسمة من أبناء الريف، و أن استعمال هذه المساحة كان غير موزع بانتظام بين العاملين في الزراعة البالغ عددهم (1ر300ر00) نسمة ثم أن من يمتلك هذه الاراضي هم حضريون لا يمارسون مهنة الفلاحة و همهم هو استنزاف مداخيل سكان الارياف، كما اثبتت التحقيقات أن (16ر500) مزرعة تزيد مساحتها عن (50) هيكتارا يمتلك القطاع الخاص منها (25 %) و (147 ألف) مزرعة تتراوح مساحتها بين (5) و (10) هيكتار يمتلك القطاع الخاص (15 %) منها و (310) ألف مزرعة تقل مساحتها عن (5) هيكتارات يمتلك القطاع الخاص (10 %) منها. (2).

ان هذه الارقام ان دلت على شيء فانها تدل على أن ثمة توزيع غير عادل للارض، و أن اعادة التوزيع و منع الاستغلال عمليتان أساسيتان لتحقيق المساواة الاجتماعية، لكن الفئة البرجوازية و الانتهازية عملت جاهدة على وقف مرامي الثورة الزراعية بالدعاية تارة و بالامكانيات المتوفرة تارة أخرى الامر الذى جعل تطبيق السياسة الفلاحية عسير و يتجه الى غير الاهداف التي رسمت للثورة الفلاحية، و قد أدى هذا الوضع الى هيكلة الوحدات الفلاحية و توسيع دائرة القطاع الخاص من أجل اعادة الاعتبار الى القطاع الفلاحي.

4 — تسيير و تسويق الانتاج الفلاحي

من الاهداف المرسومة للسياسة الفلاحية ديمقراطية التسيير و ايجاد أسواق للمنتوج الفلاحي.

فمن حيث التسيير نجد المواثيق و النصوص القانونية تضع العامل في وظيفة مزدوجة — منتج، مسير — في وقت مبكر غير ان ثمة موقف يحدد لنا وضعية العامل في ثلاثة اتجاهات هي :

— اما توزيع الاراضي و جعلها ملكية خاصة و هذا يؤدى الى تمركز الانتاج و من ثم تمركز القرار الاقتصادى في يد الملاك لا بيد المنتجين.

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، ص : 204.

2 — رئاسة الجمهورية، ميثاق الثورة الزراعية، 8 نوفمبر 1971 ص : 12، 13.

— اما تحويل الارض الى مزارع للدولة و تطبيق نظام التسيير الاشتراكي للموسسات و هذا عاقه الجهاز البيروقراطي الذى لم ينسجم مع طبيعة الفلاحة.

— اما اعتبار مزارع الدولة كالموسسات الصناعية أو التجارية و العامل فيها يكون في وضعية تعاقدية لا يهمه من الانتاج إلا بقدر ما يهمه أجره اليومي . (1).

ان كل اتجاه من هذه الاتجاهات الثلاثة له عيبه مما يصعب معه جعل العامل حقيقة منتجا و مسيرا ما لم تعمل السياسة الفلاحية على تكوين تقاليد و نماذج تسيير ديمقراطية

أما من حيث التسويق فانه يشكل هدفا للسياسة الفلاحية غير أن قدرة التحكم فيه ينبغي أن تسير جنبا الى جنب مع توسيع القطاع العام، غير أنه ينبغي التمييز ما بين المنتوج الفلاحي الذى يحفظ لفترة طويلة من الزمن و الذى يلحقه التلف في زمن قصير جدا فسوق الحبوب الجافة يمكن التحكم فيه اذا توفرت المخازن و صيانتها إما سوق الخضر و الفواكه فهو أكثر اتساعا و أوسع استهلاكا و سريع الاتلاف الامر الذى ادى الى نشوء ظاهرة تزايد الوساطة و البحث الربح بكل الوسائل و نتج عن ذلك الشراء المبكر لحقول الخضر و الفواكه و التقدير الجزافي لقيمة هذه الحقول تركت أسعار الخضر و الفواكه دائما في ارتفاع مستمر، و قد حافظ على هذا الارتفاع تحكم القطاع الخاص في البيع بالجملة للخضر و الفواكه ، لذا فان حل مسالة تسويق الخضر و الفواكه و اللحوم ينبغي أن ياخذ في الحسبان قضية الشراء المبكر لحقول الخضر و الفواكه ، تطبيق سياسة محكمة في مجال الحفظ و التبريد بهدف التحكم في التموين المنظم و المستمر و توسيع مجال الزراعة البلاستيكية، و وضع تنظيم محكم لسوق الجملة للخضر و الفواكه ، و وضع خطة محكمة للرقابة على الوسطاء و القضاء على ظاهرة الربح الفاحش الذى يكون على حساب المنتج و المستهلك في آن واحد .

ان هدف التنظيم الفلاحي الكلي هو تحقيق الاكتفاء الذاتي و توجيه الفائض الى السوق الدولية، و هذا لن يتم الا بالتنظيم و الاستخدام الامثل للارض و الامكانيات المادية و البشرية، و قد ظهرت نتائج التنمية الفلاحية في السنوات الاخيرة حسنة بصفة عامة و في ولاية البليدة بصفة خاصة. فما هي أهم منجزات القطاع الفلاحي في ولاية البليدة ؟.

ثالثا : الاراضي الفلاحية :

تقع ولاية البليدة في الوسط الشمالي من الجزائر، و هي مفتوحة على البحر المتوسط في الشمال ، و يحيط بها من الجنوب جبال الاطلس البليدى، و بها سهل متيجة الشهير الامر الذى جعلها منطقة فلاحية بالدرجة الاولى رغم التوسع الصناعي الذى شهدته و تشهده الولاية، و ولاية البليدة تتربع على مساحة تقدر ب (37557 كلم2) منها (1270 كلم2) صالحة للزراعة. و تشغل المرتفعات الجبلية (2158,7 كلم 2). بينما تشغل المنخفضات الجبلية السفلى (1015,7 كلم 2)، أما منطقة متيجة، و الساحل

1 — مصطفى بن أشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط، 1962. 80 ديوان المطبوعات الجامعية، 1982، ص : 326.

فتشغل (4ر3380 كلم2) في حين يتربع الشاطئ على مساحة تقدر بـ (9ر2000 كلم 2).
واذا نظرنا الى من يمتلك الاراضي الفلاحية فاننا نجدها في يد القطاعات الفلاحية موزعة ضمن دوائر الولاية حسبما يلي .

1 — توزيع الاراضي الفلاحية على دوائر الولاية

يمكن التعرف على الاراضي الفلاحية ضمن دوائر ولاية البليدة من خلال الارقام الواردة بالجدول التالي :

جدول رقم (13)

بنية الممتلكات العقارية على مستوى دوائر الولاية بالهيكتار. (2)

دوائر الولاية	المساحة	القطاعات الفلاحية: مزارع التسيير الذاتي	تعاونيات قدماء المجاهدين	القطاع المختلط	قطاع الثورة الزراعية	قطاع الغابات	المجموع
الاربعاء	الاجمالية	18381,47	313,00	13064,32	2319,10	3123,00	40205,59
	الصالحة	13450,29	290,00	13178,33	713,36		27631,99
بوفاريك	الاجمالية	20293,72	1257,73	11807,11	2634,06	5020,00	41012,67
	الصالحة	13433,57	1056,51	6170,29	1773,05		23335,42
البليدة	الاجمالية	3358,24	136,75	1860,63	0187,20	5423,00	11385,62
	الصالحة	3427,95	101,25	1352,59	094,13		4045,66
القليعة	الاجمالية	23129,61	1240,25	6327,51	2485,26	1204,00	34336,63
	الصالحة	18609,68	994,25	4732,10	1629,13		25965,21
العفرون	الاجمالية	19299,57	1233,50	5565,75	2331,15	2679,52	31615,99
	الصالحة	16364,84	1160,50	[illegible]	1400,15		33219,01
حجوط	الاجمالية	23247,07	730,00	5286,27	2100,17	2513,45	33870,90
	الصالحة	20050,11	531,00	2949,17	1340,20		25370,46
شرشال	الاجمالية	10465,50	1291,00	17243,06	3531,47	16247,54	46778,57
	الصالحة	6337,50	0757,50	13166,50	198,32		20459,32
الولاية	الاجمالية	196675,18	6203,28	66154,65	14008,91	36215,51	239262,53
	الصالحة	96791,34	4893,01	47914,50	7048,43		156647,78

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية، ديسمبر 1982، ص : 2 .

2 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/78. P 108.

بالنظر الى الجدول السابق يمكن استخلاص عدة نتائج منها :

1 — ان نظام التسيير الذاتي إستفاد بحصة الاسد من الاراضي الفلاحية فضم اليه (76ر40 %) من المساحة الاجمالية للولاية ثم يليه القطاع الخاص حيث نجده يتربع على (65ر27 %) من المساحة الاجمالية وذلك رغم تقلص حجم هذا الاخير بفاعل تطبيق الثورة الزراعية، ومن ثم فان المتتبع لميدان التنمية الفلاحية سيجد أن القطاع الخاص وقطاع التسيير الذاتي يتربع على ما يزيد على (40ر76 %) من المساحة الإجمالية واذا ما أضفنا الى هذه النسبة (15ر15 %) من المساحة التي هي عبارة عن أحراش وغابات فان قطاع الثورة الزراعية وتعاونيات قدماء المجاهدين لم يبق لهما سوى (44ر8 %) من المساحة الاجمالية للولاية، أي بنسبة (65ر5 %) لقطاع الثورة الزراعية، (55ر2 %) لتعاونيات قدماء المجاهدين وهذا ان دل على شيء فانما يدل على أن قطاع الفلاحة بولاية البليدة يعتمد على قطاع التسيير الذاتي والقطاع الخاص وكلاهما لم يستغل الاراضي التي يمتلكها استغلالا حسنا بالمقابل نجد بطالة مقنعة أحيانا وموسمية أحيانا أخرى في باقي القطاعات وكلا النتيجتين اما هدرا للممتلكات الفلاحية أو للطاقات البشرية مما يستوجب اعادة النظر في توزيع الاراضي الفلاحية بين الدوائر وقطاعات الانتاج الفلاحي .

2 — ان القطاع الخاص رغم اتساعه وقلة ممتلكاته العقارية وامكانياته المادية والبشرية فهو أكثر نشاط بفاعل المبادرة ودافعية الربح وهذا يلفت الانتباه الى أن الامكانيات وحدها لا تكفي بل أن العنصر البشر والوضع القانوني يشكل جانبا لا يستهان به في عملية الانتاج لذا رأينا كيف أن السياسة الفلاحية الجديدة عمدت الى هيكلة مزارع القطاع العام ووفرت الجو المناسب لتطوير القطاع الخاص كل ذلك من أجل اعطاء الفلاحة دورها اللائق بها .

2 — توزيع الاراضي الفلاحية على بلديات الولاية.

رأينا كيف أن توزيع الاراضي الفلاحية بين دوائر الولاية اتسم بالتمايز والتفاوتات بين دائرة وأخرى هل هذا هو السائد بين بلديات الولاية ؟ للاجابة على ذلك نورد الجول التالي :

جـــــدول رقـــم (14)

توزيع الاراضي الفلاحية الاجمالية على البلديات بالهيكتار (1)

اسم البلدية	التسيير الذاتي D A.	تعاونيات المجاهدين	القطاع الخاص	الثورة الزراعية	الغابات	المجموع بالهيكتار
خميس الخشنة	3929,22	053,00	3919,26	1005,50	1202,00	10108,98
اولاد موسى	2465,00	—	5037,53	0362,52	0216,00	08081,06
مفتاح	3062,78	065,00	1817,20	0422,13	0513,00	05880,10
الاربعاء	3736,77	125,00	6409,98	0361,92	1197,00	011910,67
سيدى موسى	3187,70	070,00	0800,36	0167,02	—	04225,08
سحاولة	1122,00	—	628,97	079,51	—	1830,48
بئر توتة	2889,00	065,00	664,05	585,74	—	4003,79
الشبلي	4411,70	344,28	945,67	263,97	—	5965,83
بوقارة	1948,10	250,10	3736,33	227,87	4630,00	10792,30
بوعينان	1535,73	107,00	2232,15	111,67	0086,00	4066,55
الصومعة	1617,00	—	1769,81	143,13	0304,00	3833,99
بوفاريك	6770,18	597,50	1829,93	1422,12	—	10519,73
دويرة	5709,75	320,00	2443,34	516,57	—	8991,56
المعالمة	2728,19	000,00	0679,43	306,56	—	3714,18
دواودة	0739,55	053,00	0281,41	141,19	082,00	1297,15
فوكة	0815,00	056,90	1433,66	080,21	—	2385,37
القليعة	3176,19	457,75	0969,27	877,23	0625,00	6105,44
بوسماعيل	9960,93	358,00	0520,40	561,60	497,00	11892,93
البليدة	3858,24	136,75	1863,60	107,20	5423,00	11385,32
وادي العلايق	5118,13	1055,50	454,20	588,61	—	7196,44
شفة	2556,04	0120,00	713,02	613,00	—	4002,06
موزاية	7775,65	0064,00	1134,62	596,96	984,00	10555,23
العفرون	1151,75	—	1547,66	384,43	900,00	4463,84
وادي جر	2290,00	—	1716,25	668,65	715,52	5398,42
حجوط	4714,93	135,00	418,18	254,84	184,72	4707,67
تيبازة	6777,72	140,00	628,02	840,26	501,00	8927,00
احمر العين	5386,65	053,00	508,29	222,62	169,00	6339,56
غورقيقة	3295,47	081,00	252,90	413,70	—	4043,07
مراد	4072,30	321,00	3438,[illegible]	130,25	1658,73	9659,66
شرشال	3708,00	325,00	3513,50	985,55	3108,46	11640,51
قواية	0678,00	500,00	4362,57	033,07	4334,09	09907,73
مناصر	4703,00	396,00	4456,83	189,59	6059,94	15699,36
الداموس	1355,50	070,00	4910,16	323,26	2751,05	09430,97

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya, Année 1977/78, P. 108.

من خلال القاء نظرة الى الجدول السابق يتضح لنا بأن هناك تمايز بين الحجم السكاني في كل بلدية وما تمتلكه من أراضي من جهة، ومن جهة ثانية المكانة التي يحتلها القطاع العام حيث نجده يتمركز في بلديات دون أخرى، ففي بلديات دائرة شرشال نجده يحتل الصدارة في امتلاكه الاراضي الفلاحية، بحيث وصلت ممتلكاته الاجمالية الى (06ر17243 هيكتار) من مجموع ما تمتلكه دوائر الولاية (65ر66154 هيكتار)، أي ما يقارب ($\frac{1}{3}$) ، والتفسير لهذا مرجعه الى موقع دائرة شرشال الجبلية الامر يثبت أن القطاع العام يمتلك الاراضي الخصبة والجيدة بالاضافة امتلاكه العتاد الفلاحي اللازم وما ينقصه فقط هو الارادة والاخلاص في العمل خاصة وأن له مزارع لا يستهان بها موزعة عبر دوائر الولاية ، ولبيان هذا التوزيع وما ينطوي عليه القطاع العام من امتلاكه الاراضي الصالحة للفلاحة نورد الجدول التالي :

جــــدول رقــــم (15)

توزيع المزارع العامة عبر دوائر الولاية.

المزارع / الدوائر	عدد المزارع	المساحة الاجمالية	المساحة الصالحة	النسبة	المساحة الغابية
البليدة	07	3853ر24 هـ	3497ر35 هـ	90ر6٪	360ر39 هـ
القليعة	55	23129ر61 هـ	18609ر68 هـ	80ر4٪	4519ر93
حجوط	43	23247ر07 هـ	20050ر11 هـ	86ر2٪	196ر96
العفرون	37	19299ر57 هـ	16368ر34 هـ	84ر8٪	2930ر73
شرشال	12	10465ر50 هـ	6337ر50 هـ	60ر5٪	4128ر00
الاربعاء	25	16331ر47 هـ	13450ر29 هـ	82ر1٪	2931ر18
المجموع	218	116675ر18 هـ	96797ر84 هـ	82ر96٪	19877ر34 هـ

من خلال القاء نظرة على الجدول السابق يتضح لنا مقدار الاراضي الفلاحية الصالحة التي يمتلكها القطاع العام والتي تبقى نسبتها مرتفعة (96ر82 ٪) من المساحة الاجمالية ويتربع قطاع التسيير الذاتي ضمن هذه النسبة على (76ر48 ٪)، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على أن الاراضي الصالحة لا تخدم نفسها بل تحتاج الى سواعد الرجال المتفانية في العمل . غير أن ثمة لفتة ينبغي الاشارة اليها وهي أن قطاع الفلاحة في ولاية البليدة يؤثر عليه عاملان ، عامل انتزاع أشجار الكروم وتعويضها بغرس الاشجار المثمرة، وعامل التوسع الصناعي والعمراني الذى اثر على اليد العاملة في الفلاحة والاراضي الفلاحية، ويظهر لنا هذا التأثر على مستوى التخطيط الفلاحي والانتاج .

رابعا : الانتاج الفلاحي

ان الاراضي الصالحة للفلاحة وحدها لا تمطر ذهبا و لا فضة و انما تبقى الانتاجية مرهونة بيد الرجال و حسن استغلال الامكانيات المادية المتوفرة. و من خلال الارقام التي أوردناها سابقا اتضح لنا ان نسبة (9ر62 ٪) من المساحة الاجمالية لولاية البليدة صالحة للفلاحة، و هذا ما يعطي الولاية طابعا فلاحيا خاصا يجعل الانتاج النباتي و الحيواني به وفير. و بحثنا في مجال الانتاج الفلاحي و في فترة زمنية معينة بما لها و ما عليها من شروط ذاتية و موضوعية. يقصد من ورائه بيان مدى استغلال الامكانيات المتوفرة، و قياس النتائج بالاعمال المبذولة لمعرفة المستوى الفعلي لقطاع الفلاحة.

1 ـ الانتاج النباتي

لقد عرفت الفلاحة في الجزائر سلسلة من التحولات هدفت الى عقلنة الانتاج الفلاحي منذ 1967، و بحدوث تحولات اجتماعية هامة و ادخال قطاع اشتراكي على جزء واسع النطاق تمثل في تعاونيات التسيير الذاتي و الثورة الزراعية ثم اعادة النظر في تشكيل القطاع العام و هيكلته و توحيد نمط المزارع و توفير الامكانيات المادية و البشرية لتحسين مستوى الانتاج، و ولاية البليدة لم تخرج عن مجرى التحولات هذه، الامر الذى جعل مستوى الانتاج النباتي بالولاية لم يصل الى الحد المخطط له، غير أن هذا لا يلغي تلبية الحاجيات المحلية و تحقيق فائض في انتاج الخضر و الفواكه، و تدلنا الارقام أن فوارق الانجاز في مجال الانتاج النباتي كانت تتراوح بين (05 ٪ و 50 ٪) بين الاهداف المرجوة و النتائج المحققة تبعا لحملات الانتاج و ما تتعرض له المزارع من صعوبات التمويل، التجهيز و قلة الامطار. غير أن الفارق في كمية الانتاج المرجوة من الخطة و المحققة لم يشمل كافة المنتوجات النباتية انما هناك بعض المنتوجات بقت مستقرة في حين تغيرت أخرى، و لبيان هذه الحالة نعقد مقارنة لحملتي انتاج سنة 1980، و سنة 1981 في الجدول الموالي.

جدول رقم (16)

مقارنة الانتاج النباتي لحملتي 1980 و 1981 . (1)

نوع المزروعات	1980 المساحة بالهيكتار	1980 الانتاج ب (10) قنطار	1980 الغلة ب القنطار×هـ	1981 المساحة بالهيكتار	1981 الانتاج ب (10) قنطار	1981 الغلة ب القنطار×ها
حبوب	38818	0295	8ر7	38357	396	9ر6
خضر جافة	04551	0011	2ر4	2953	16	5ر4
خضر	12427	1104	88ر8	14696	1377	93ر7
علف	05202	1345	258ر5	3534	790	223ر5
أشجار الفواكه	13943	1125	080ر7	12022	1194	99ر3
كروم الخمور	12022	0468	39	11342	374	33
عنب الطاولة	02146	0085	39ر6	2552	110	43
الزراعات الصناعية	01898	0078	41ر2	1216	96	79

1 ـ ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية عن طريق الارقام، ديسمبر 1982، ص : 6.

بالنظر الى الجدول رقم (16) نجد أن الحملة الزراعية لسنة 1981 كانت أفضل من سابقتها (1980) و هذا سواء نظرنا الى كمية الانتاج الاجمالية المحققة أو مردودية الهيكتار الواحد أو المساحة المستعملة، و في الجانب المعاكس نجد ثمة تناقص و تقلص لكرمة عنب الخمور نتيجة اقتلاع أشجارها و تعويضها بزراعة أخرى، و بصفة عامة أن الانتاج النباتي قد تحسن لكن ما سبب هذا التحسن ؟ هذا ما يمكن استكشافه من خلال الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (17) ـ الانتاج النباتي لمختلف قطاعات الانتاج الفلاحي لسنة 75/76. (1)

أنـــوع المنتوجـــات	القطاعات الانتاجية								
	قطاع التسيير الذاتي			قطاع الثورة الزراعية			القطاع الخاص		
	المساحة د . هـ	الانتاج بالقنطار	مردودية الهيكتار بالقنطار	المساحة بالهكتار	الانتاج بالقنطار	مردودية الهيكتار بالقنطار	المساحة بالهيكتار	الانتاج بالقنطار	مردودية الهيكتار بالقنطار
الحبوب	24ر149	274ر600ر5	11ر3	2175	18949	08ر71	13737	153240	11ر11
الخضر الجافة	—	—	—	312	3740	11ر9	410	3720	09ر07
الخضر	06ر950	955ر490	137ر4	1407	270830	53ر6	3130	657390	131ر09
الزراعة الصناعية	200	2ر000	10	—	—	—	0025	300	12ر00
تغذية الانعام	22ر467	1906ر220	84ر9	1926	102986	53ر6	4288	288140	055ر5
التشجير	19ر375	1575	85ر9	1574	141320	89ر7	4091	282335	069ر01
كرم العنب	17ر426	1062ر150	03ر5	0687	45450	66ر1	0360	25200	070ر00

1 — MANOUR Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/78. P110

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (17) يتبين لنا دور قطاعات الانتاج النباتي بولاية البليدة في حملتي 1975/1976، الفلاحية، و النتائج المحققة تظهر لنا من خلال مردودية الهيكتار الواحد في أنواع مختلفة من الانتاج النباتي، و ان ظهرت نسبة المردودية متقاربة فان الفارق يكمن في وسائل الانتاج و الأمكانيات المتوفرة لكل قطاع و نوعية الاراضي المستعملة، و ما اذا كانت الاراضي مسقية أو غير مسقية بالاضافة الى العامل البشري و دافعية العمل كل ذلك يعد عوامل التحسن مستوى الانتاج النباتي، و تفيد أخر الاحصائيات و التقارير أن الانتاج النباتي تركز في سنوات ما قبل 1980 على انتاج الحبوب و الخضر الجافة بينما توجه فيما بعد سنة 1980 الى الزراعات النباتية الاكثر استهلاكا (1) مثلا زراعة البقول، البطاطا، الطماطم، الخضر، وقد ساعد هذا التوجه بصفة خاصة عملية اقتلاع أشجار الكروم و تحويل مساحاتها الى مساحة لزراعة الخضر و الفواكه، وقد أدى هذا الى ارتفاع انتاج البطاطا بنسبة تقدر بـ (50 ٪) و ارتفاع الخضر الجافة و الخضر بصفة عامة بنسبة تقدر بـ (100 ٪) و الامر لم يتوقف عند هذا الحد بل تزايد النشاط الفلاحي و امتد الى قيام زراعة (60) هيكتار الى (240) هيكتار (2) كل ذلك من أجل رفع مستوى الانتاج النباتي و انتاج الخضر مبكرا و ما بعد الموسم، و الشيء الذى لم ياخذ حقه من الانتاج هو الفواكه و ذلك لما أصاب اشجار الفواكه من تقدم في السن و نقص المياه، و عليه فان التخطيط الفلاحي و قطاع الرى يشكلان عصب الانتعاش الفلاحي و تجديده و المحافظة عليه.

2 — الانتاج الحيواني

ان مجال تربية الماشية من بقر و غنم و ماعز و خيل ليشكل أحد الثروات الوطنية ذات الاهمية ذلك لان مجال الانتاج الحيواني لا يقل أهمية عن مجال الانتاج النباتي لم يقوم به من توفير منتوج استهلاكي لا يستهان به و ولاية البليدة تمتلك عدد لا بأس به من رووس ابقار و أغنام و حظائر لتربية الدواجن، و حسب احصائيات (1983) نجد بالولاية (16683) رأسا من البقر منها (22300) بقرة حلوب و (44426) رأسا من الغنم و (26900) رأسا من الماعز بالاضافة الى (3985) خلية نحل (3). و بالرغم من الزيادة التي حصلت في فترة ما بعد (1979) فان قطاع الانتاج الحيواني لا زال يعاني بدوره من سلسلة من القيود نذكر منها على سبيل المثال :

- نقص الكلأ و أراضي الرعي بالولاية.
- غياب اختيار الماشية الجيد التي تتناسب و تكيف مع الظروف المناخية لمتيجة.
- نقص الاطار المؤهل في تربية المواشي.

و رغم هذه العوامل و غيرها فان الانتاج الحيواني وفر الى السوق كميات لا بأس بها حيث قدم من :

- من (47) الى (55) مليون لتر من الحليب.
- من (2300) الى (2500) طنا من اللحوم الحمراء.
- من (3000) الى (4000) طنا من اللحوم البيضاء.
- من (45) الى (47) مليون بيضة. (4)

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة البليدة، مشروع ملف التنمية، اجوان 1983، ص 23.

2 — " " " " " " " " " ، ص 22.

3 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاجتماعية و الاقتصادية للولاية بالارقام، سبتمبر 1982، ص : 9.

4 — حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة البليدة، مشروع ملف التنمية، اجوان 83، ص : 23.

ان هذه الكمية تبدو معتبرة اذا ما أخذنا بعين الاعتبار طابع الولاية المتميز بالانتاج النباتي الى جانب التوسع العمراني والصناعي وغياب اليد العاملة والمناطق الرعوية ومع هذا فان المخططات العملية توجهت في سنوات ما بعد (1978) الى المطالب الاتية للجماهير، ولتغطية العجز في اللحوم الحمراء عملت على توسيع حظائر تربية الدواجن وتنشيط قطاع الصيد البحري، وفتح الباب أمام دعم القطاع الخاص لما يتوفر له من استعداد ودافعية الى العمل ورفع مستوى الانتاج الحيواني.

ان مستوى الانتاج الفلاحي يرتكز على عدة شروط نذكر منها :

- التخطيط والتوجيه العقلاني لقطاعات الانتاج نحو الانواع الاكثر استهلاكا.
- استخدام الطاقات المتوفرة وايجاد نظام تسويق وتخزين وتبريد محكم.
- اجراء الدراسات والتجارب لتنويع الانتاج، وتأقلم المسيرين مع ظروف الفلاحة كل ذلك من أجل اعطاء القطاع الفلاحي المكانة اللائقة به في الاقتصاد الوطني.

خامسا : الوسائل المادية والبشرية

ان الاراضي الخصبة والجيدة وحدها لا تكفي لاعطاء انتاج وفير بل من شروط الانتاج الوفير والجيد توفير الوسائل المادية والبشرية وحسن استعمالهما، وفيما يلي تحليل كل شرط على حدة.

1 - الوسائل المادية

تعد الوسائل المادية شرطا اساسيا لتحديث الفلاحة غير أنه يقتضي التخطيط المحكم في توزيع واستغلال الامكانيات المتوفرة بالاضافة الى وجود نظام مستمر للصيانة والعناية بالآليات ذلك أن الامكانيات المادية وحدها لا تكفي ما لم يتبعها استغلال وصيانة بهدف تخفيض قيمة التكاليف ورفع الانتاج والارقام الموالية توضح لنا ما يمتلكه قطاع الفلاحة من الوسائل المادية.

جدول رقم (16)

العتاد الفلاحي في القطاع العام (1)

القطاع	نوع العتاد	المجموع	العتاد الجيد	النسبة المائوية
القطاع ذاتي التسيير	جرارات ذات العجلات المطاطية	1552	1135	% 72,90
	جرارات ذات العجلات الحديدية	0830	524	% 63,13
	الحاصدات والدارسات	110	100	% 90,90
	آلات الربط	149	132	% 88,59
	الشاحنات	316	300	% 94,93
	توابع	517	491	% 94,97
الثورة الزراعية	الجرارات	206	188	% 91,2
	سيارات النقل	143	143	%100

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/1978.

من خلال الجدول رقم (18) نجد أن العتاد الفلاحي في القطاع العام من حيث الكمية لا يستجيب لتلبية حاجيات هذا القطاع الذى يحتوى على 267 مزرعة تتربع على مساحة تقدر بـ 46ر 122803 هيكتار مربع، ومن حيث النوعية نجد أن اقتناء الآلات كان دون دراسة وتجربة سابقة ولذ وجد القليل منها فانه لا يلبي حاجة المزارع وهذا انعكس على العتاد الفلاحي بسوء الاستخدام، وانتشار ظاهرة العطب التي بلغت بصفة اجمالية (28 %) أي ما يعادل 795 آلة معطوبة واذا اضفنا الى هذه القضية مسالة الصيانة وقطع الغيار والاصلاح تبدو غير قليلة، الامر الذى يستوجب الصيانة والاصلاح لتغطية النقص الكمي في العتاد.

ان قطاع الثورة الزراعية يعاني من نقص بين رغم الامكانيات التي سخرت لانجاح الثورة الزراعية، وقد يكون السبب في ذلك راجع الى حداثة الثورة الزراعية، ومع هذا النقص فان الامكانيات المتوفرة لم تستخدم كلية وتفيد تحقيقات مديرية الفلاحة بالولاية أن نسبة (8ر3 %) من العتاد الفلاحي غير مستغل في قطاع الثورة الزراعية، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على ان المحرك الحقيقي للقطاع الفلاحي ليست الامكانيات المادية وحدها بل قوى العمل البشرى هي أساس التغيير.

ان من القضايا التي تستوعي قطاع الفلاحي هي قضية تجديد وسائل الانتاج وتوفير قطع الغيار للعتاد المستعمل، ومن خلال الارقام تبدو قضية التجديد تسير ببطء مما انعكس على سياسة الاصلاح الفلاحي.

جدول رقم (19)

تطور تجديد العتاد الفلاحي (1)

نوع الآلات	1975	1976	1977	المجموع
الجرارات ذات العجلات المطاطية	093	63	134	290
الجرارات ذات العجلات الحديدية	109	17	002	128
الحاصدات والدارسات	020	19	023	062

من خلال الارقام الوارد ة بالجدول رقم (19) يتبين أن تجديد القطاع الفلاحي بولاية البليدة كان بطيئا خاصة اذا أخذنا بعين الاعتبار موقع الولاية الفلاحي، ومما زاد تعقيد هذا البطء والشعور به هو نقص اصلاح الآليات المتوفرة بسبب فقدان قطع الغيار وغياب الاطار التقني بالاضافة الى قلة الصيانة وانتشار روح اللامبالاة كل ذلك شكل حاجزا أمام تطوير انتاج القطاع العام بالولاية، وبالمقابل من ذلك لو نظرنا الى عتاد القطاع الخاص لوجدناه يقل بكثير عن عتاد القطاع العام، ومع ذلك فانتاجيته محترمة نتيجة حرصه على تحقيق الربح من جهة ومن جهة ثانية العمل الجاد وإصلاح

---

1 — Wilaya de BLIDA, D.A.R.A. Année 1978.......................

العتاد و صيانته الامر الذي يثبت أن تحديث الفلاحة ليس دائما بادخال آلات جديدة بل بتحرير العقول و ملاءمتها لاستخدام الآلة الحديثة.

ان كان هذا فيما يتعلق بوسائل الانتاج النباتي فان وسائل الانتاج الحيواني لا تقل اهمية عن سابقتها في تطوير قطاع الفلاحة، والاحصائيات تشير الى أنه قبل 1975 كان يوجد (822) مبني لتربية الحيوانات، (16) مرعى و (29) مبنى لتربية الدواجن، و (207) قبو (1)، ومع ذلك ان الامكانيات المتوفرة لم تلعب دورها كما ينبغي، و تبقى مجرد أرقام مسجلة على الاوراق ما لم يقع ثمة صيانة و استغلال لهذه الامكانيات، و بالفعل هذا ما هدف اليه المخطط الخماسي الاول 1980 — 1984 الذي ركز على استخدام الامكانيات الفلاحية أحسن استخدام.

ان العتاد الفلاحي بولاية البليدة يعرف نقصا مثل باقي الولايات لكن اعتبار العتاد وحده المبلغ فيه كثيرا من المغالطات، وقد تتستر بذلك البيروقراطية لعجزها و اهمالها، الامر الذي يجعل ان الداء ليس دائما في وسائل الانتاج بل كثيرا ما يكون في الجهاز المسير الامر الذي يقتضي تطهير و تنظيف العقول لا الآليات.

2 — الوسائل البشرية.

اعلم أن الوسائل البشرية أقوى الوسائل في عملية الانتاج الفلاحي. و مدى استقراره سواء كان ذلك من الناحية الكمية أو النوعية.

أ — الناحية الكمية

يعتمد القطاع الفلاحي على القوى العضلية أكثر من غيره، وقد تجمعت اليد العاملة عقب الاستقلال في قطاع الفلاحة لسببين هما :

— انتشار البطالة و بدائية قطاع الصناعة و الخدمات.

— بدائية وسائل الانتاج الفلاحي.

غير أن هذين السببين قد زالا بفاعل اتباع سياسة وطنية مكثفة في التصنيع انطلاقا من أن الصناعة هي المصدر الاول لاحداث تنمية شاملة من بينها التنمية الفلاحية.

ان ولاية البليدة لم تخرج عن التطور العام لقطاع الفلاحة، و الارقام تدلنا أن العدد الاجمالي لعمال الفلاحة بلغ سنة 1982، 930ر74 عاملا موزعين على القطاعات حسب الجدول التالي :

جدول رقم (20)

توزيع العمال على القطاعات الفلاحية (1)

القطاعات الفلاحية	عدد المستغلين	العمال الدائمين	العمال الموسميين
قطاع التسيير الذاتي	219 مزرعة	16395	12300
قطاع الثورة الزراعية	250 تعاونية	3351	1286
تعاونيات قدماء المجاهدين	49 تعاونية	671	1700
القطاع الخاص	32373 فلاح	35727	—

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاجتماعية و الاقتصادية ديسمبر 1982، ص : 6.

ان العمل الموسمي يظهر في قطاع الفلاحة أكثر من غيره من القطاعات الاخرى، و ذلك لطبيعة عمل الفلاحة الموسمي، الا انه من تحديث الفلاحة و تطوير و تنظيم الدورات الفلاحية، و انتشار البيوت البلاستيكية كلها تعد عوامل تساعد على استقرار العمل الفلاحي، لكن هذا لا يعني القضاء على العمل الموسمي الذى يعد ضروري في بعض الاوقات خاصة أوقات جمع الغلة و الا تأثر المحصول بفوات الاوان أو الاتلاف.

ان انخفاض العمال الموسميين في قطاعي التسيير الذاتي و الثورة الزراعية يتسبب في ارتفاع تكاليف الانتاج و يؤدى الى حدوث بطالة موسمية و هذا ما تداركته تعاونيات قدماء المجاهدين حيث ابتعدت عن التشغيل من أجل التشغيل، و يشير العدد الاجمالي للعمال الدائمين انه اقل من العدد الاجمالي للعمال الموسميين بـ (1029)، أى أن الفارق بينهما أكثر من العمال الدائمين.

ان الشرط الاساسي لليد العاملة هو الاستخدام الامثل الذى يأتي بالنتائج الحسنة، و من ثم كل قطاع عليه أن يستخدم العمال الذين بامكانه توظيفهم و لا يشكلون في ذلك بطالة مقنعة.

كما أن المقارنة بين العمال الدائمين و الموسميين لها أهميتها كذلك المقارنة بين عمال الانتاج النباتي و عمال الانتاج الحيواني و هذا ما يمكن استكشافه من خلال الجدول التالي.

جدول رقم (21)

مقارنة بين عمال الانتاج النباتي و عمال الانتاج الحيواني. (1)

القطاعات الانتاجية / العمال		قطاع التسيير الذاتي	قطاع الثورة الزراعية	تعاونيات قدماء المجاهدين	قطاع الخاص
الانتاج النباتي	دائمون	10821	1204	454	—
	موسميون	9217	336	1109	—
الانتاج الحيواني	دائمون	1305	76	06	—
	موسميون	559	09	11	—
العمال الغير موزعين	دائمون	1230	42	43	—
	موسميون	160	—	02	—
المجموع	الدائمون	13356	1324	503	—
	الموسميون	9944	345	1122	—
	المجموع	23300	2196	1625	3 2378

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/78

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (21) نجد أن الانتاج النباتي انفرد بحصة الاسد من اليد العاملة الفلاحية التي بلغت 87 % من مجموع اليد العاملة الفلاحية في قطاع الدولة، وهذا يعني أنه لم يبق لقطاع الانتاج الحيواني سوى (13 %) من مجموع اليد العاملة، ثم ان النسبة الاخيرة المخصصة للانتاج الحيواني تدل على أن هذا الميدان لا زال في مرحلته الابتدائية، مما يقتضي توجيه العناية اليه لانه لا يقل أهمية عن الانتاج النباتي و تضاريس الولاية تسمح بازدهار الانتاجين ـ النباتي و الحيواني ـ معا .

ان الارقام السابقة أيضا تكشف لنا الدور القيادي لقطاع التسيير الذاتي حيث يستحوذ على (86 %) من عمال القطاع العام، أي يضم اليه (23 631 عاملا) من بين (27094 عاملا) في القطاع العام . وقد يكون السبب في ذلك يعود الى المساحة الشاسعة التي يديرها القطاع المسير ذاتيا . و هذا ما يطرح أمرا هاما هو توحيد نماذج المزارع في القطاع العام ليسهل التحكم في القطاع الفلاحي .

كما أن الجدول السابق يبرز لنا نسبة العمال الدائمين الى الموسميين و هي نسبة ينبغي أخذها بعين الاعتبار لتطوير الانتاج الفلاحي و التقليل من التكاليف ثم ان هناك عامل آخر يؤثر في الناحية العمل الفلاحي هو النوعية و اليد المدربة على العمل الفلاحي .

ب ـ الناحيـة النوعيـة :

قد تلعب الناحية العددية دورا فعالا في زيادة الانتاج اذا ما تعلق الامر بالفلاحة التقليدية، لكن الفلاحة في الجزائر أخذت طريقها الى التحديث، و هذا يعطي الاولوية للعامل المدرب و المتخصص، و الفلاحة في ولاية البليدة تعاني من نفس مشاكل الفلاحة على المستوى الوطني من نقص اليد العاملة الفنية و مغادرة اليد العاملة القادرة قطاع الفلاحة ليبقى عمال الفلاحة هم من المسنين الذين لا كفاءة لهم عدا التجربة التقليدية التي كثيرا ما لا تتناسب و الوسائل التقنية المستعملة و لتوضيح ذلك أكثر نورد جدولا لبيان مؤهلات عمال الفلاحة، و نظرا لقلة الارقام المبينة لكافة القطاعات نقتصر على القطاع المسير ذاتيا باعتباره القطاع القائد .

جـدول رقـم (22)

مؤهلات عمال الفلاحة في قطاع التسيير الذاتي 1976 (1) .

أصناف العمال	العدد	أصناف العمال	العدد
المهندسون	—	رؤساء حضائر	111
التقنيون	004	حلابون	307
مساعد و التقنيين	031	سائقو الجرارات	454
مستشار و المديرين	133	ميكانيكيون	136
حراس مزارع	749	محاسبون	053
رؤساء ورشات	024	عمال مخازن	163
مقاسمون	032	المجموع	2250

1 ـ MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/1978.

ان الجدول رقم (22) يبين لنا أصنافا من عمال القطاع الفلاحي في قطاع معين و في فترة زمنية محددة، و من خلال القاء نظرة على هذه الاصناف يمكن ترتيبهم الى مشرفين و مسيريين و الى منتجين ، فصنف المشرفين يشمل المستشارين و مديرى المزارع و رؤساء المزارع و الورشات و الحضائر و البالغ عددهم (1067 فردا) أما المنتجين فيشمل باقي الافراد و البالغ عددهم (1149 فردا) و هذا التصنيف يبين لنا مدى ضخامة الجهاز المسير على حساب الجهاز المنتج ، و هذا يودى الى ارتفاع تكاليف الانتاج في مقابل قلة الانتاج بالقياس الى عدد العاملين لذا فان الجهاز المسير ينبغي أن يبقى وسيلة التنظيم و التسيير لا هدفا تعمل المزرعة من أجل قيامه هذا من جهة و من جهة ثانية يكشف لنا الجدول رقم (22) عن غياب الاطار التقني خاصة المهندسين الفلاحيين و عليه فان القطاع الفلاحي لم يستفد من اطارات تقنية إلا في السنوات الاخيرة ، و لبيان هذا التطور الجديد نورد الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (23)

الاطار التقني للقطاع الفلاحي لسنتي 1981 / 1982. (1)

التأهيـــل	1981 القطاع الادارى	1981 القطاع المنتج	1981 المجموع	1982 القطاع الادارى	1982 القطاع المنتج	1982 المجموع
بيـطـرى	01	07	08	01	07	08
مهنـدس	57	32	89	57	95	152
تقـنـي	101	98	199	104	102	206
مساعد تقني	10	09	19	11	009	020
عون تقني عالي	35	--	35	30	—	030
عون تقني	40	03	43	38	03	041
المجمـوع	244	149	393	241	216	457

لقد ظل الاطار التقني غائبا عن القطاع الفلاحي لمدة طويلة و الى سنة 1980 تطالعنا الاحصائيات أن عدد المهندسين الفلاحين بولاية البليدة كان غير موجود و الشيء المسجل هو وجود (4) تقنيين، (31) مساعد تقني و هو عدد لا يكاد يذكر، و من جهة أخرى أنه ما قبل 1980 عرف القطاع الاشتراكي ازدواجية (التسيير الذاتي ، الثورة الزراعية) و قد كان نصيب التسيير الذاتي أخذ الاطار التقني المتوفر أما قطاع الثورة الزراعية فظل محروما من اليد العاملة الفنية، و تدلنا الارقام أن (217) مستفيد لم يجر لهم أى تربص و في نفس الوقت لا يملكون أى مؤهل لممارسة العمل الفلاحي ، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على أن غياب الاطار الفني هو الذى زاد من تخلف و تأخر القطاع الفلاحي ،كما أن الظروف السامة للقطاع الفلاحي ساعدت اليد الفنية العاملة على

---

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية، ديسمبر 1982، ص : 6.

المهجرة بحثا عن الوظيفة الاسهل و الارب ، و لم يبق في القطاع الفلاحي سوى العجزة و الذين لم يجدو بديلا للعمل الفلاحي . و الشيء المسجل في الجدول هو تلك التحولات التي بدات تظهر مع تطبيق المخطط الخماسي الاول . و هي تحولات تبشر بخير و تؤدى الى استقرار اليد العاملة في القطاع الفلاحي .

حـ – مـدى استقرار اليـد العاملـة

من الحقائق الثابتة أن كل تنمية معوضة عليها أن تعتني بالقوى العاملة وأن توفر لها أسباب العمل ، و القطاع الفلاحي في ولاية البليدة سار بعكس هذه الحقيقة فكانت نتائج سيره مغادرة عمال الفلاحة الى قطاعات اخرى تتوفر فيها شروط افضل للعمل و الجدول التالي يعكس لنا المغادرة العمالية لقطاع الفلاحة في فترة معينة.

جـــــدول رقـــــم (24)

ترك عمال الفلاحـة لمناصبهـم سنـــة 75 / 76. (1)

الـــدائـــرة	ق. التسيير الذاتي	ق. للثورة الزراعية	تعاونيات قدماء المجاهدين	المجمـوع
الاربعـــاء	397	20	01	418
بـوفـاريـك	501	45	04	550
البليـــدة	064	01	—	065
القـليـعـة	711	120	09	840
الـعـفـرون	496	45	13	554
حـجـوط	513	56	06	575
شـرشـال	140	03	10	153
الـولايـة	2822	290	43	3155

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (24) يتبين لنا بأن ثمة مغادرة جماعية لليد العاملة الفلاحية، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على أن ثمة شروط استقبال غير ملائمة داخل القطاع الفلاحي مثل العمل المتعب و الاجر القليل في مقابل توفير شروط استقبال خارج القطاع الفلاحي و على رأسها القطاع الصناعي ، و قطاع الخدمات. و بالفعل ألفتت هذه المغادرة نظر السلطات المحلية فاجرت تحقيقات على الظاهرة في اربع(4) بلديات هي خميس الخشنة، مفتاح ، حجوط و احمر العين . وقد أسفرت هذه التحقيقات على أن الذين يغادرون العمل الفلاحي هم من القادرين على العمل و الذين تقل اعمارهم عن اربعين (40) سنة و المتوجهين بصفة خارج [illegible]
ان مثل هذه الظاهرة تقلل من استقرار اليد العاملة و تؤدى الى عدم اتزان القطاع الفلاحي ، الامر الذي جعل منهج استثمار الموارد الفلاحية يتغير وفق المتطلبات الجديد

MAHOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/78. — 1

و يعمل على توفير شروط استقبال اليد العاملة الفنية، و القضاء على ازدواجية القطاع الاشتراكي، و هيكلة المزارع، و زودتها بالاطارات الفنية و الامكانيات اللازمة بالاضافة الى فتح الباب امام القطاع الوطني الخاص لاستثمار امكانياته المادية و تنشيط القطاع الفلاحي و تحسين انتاجه كما و كيفا و لعل هذه كلها اجراءات فعلية بدا العمل بها في قطاع الفلاحة و ينتظر أن تعيد القطاع الى مكانته الحقيقية و هو تحقيق الاكتفاء الذاتي الداخلي و توجيه الفائض الى الخارج .

المبحث الثاني

الصناعة :

رأينا – فيما سبق – موقع الولاية الاستراتيجي و تضاريسها الطبيعية، و قربها من الجزائر العاصمة، كل ذلك انعكس على طابع الولاية الفلاحي ، فهذا التوسع العمراني و ذلك التطور الصناعي الكل في مزاحمة القطاع الفلاحي الاصيل بالولاية فالى اى حد وصلت الصناعة بالولاية ؟ و ما هي أهم المنجزات الصناعية الوطنية و المحلية ؟. و هل كان للادارة المحلية راى في توجيه و ضبط التنمية الصناعية ؟ للاجابة على هذه الاسئلة نتناول مبحث الصناعة في النقاط التالية :

- سياسة التصنيع بصفة عامة.
- الامكانيات الصناعية الوطنية بالولاية.
- الامكانيات الصناعية المحلية بالولاية.
- اليد العاملة في الصناعة.

و فيما يلي تحليل كل نقطة على حدة على التوالي :

أولا : سياسة التصنيع بصفة عامة :

يشكل القطاع الصناعي أحد المعالم البارزة في التطور الاقتصادى حتى أن الدولة المتقدمة أصبحت تقاس بما لديها من صناعة متطورة، و ان كان هذا التصنيف ليس صفة ملازمة للدولة، ذلك أن التقدم يحصل بالعمل الجاد ، المنظم، المخطط و الهادف الذى ينطوى على عنصر المساواة و العدالة الاجتماعية، و قد نص الدستور الجزائرى على أن (تكفل الدولة المساواة لكل المواطنين و ذلك بازالة العقبات ذات الطابع الاقتصادى و الاجتماعي و الثقافي) (1). و الصناعة تعد أحد المقومات الرئيسية لتحقيق العدالة الاجتماعية، و تحقيق الاستقلالية للبلاد . و الصناعة في الجزائر قد هدفت في الفترة الممتدة بين 1967 / 1978 الى اعطاء محتوى ملموس للاقتصاد الوطني ، اى جعل الصناعة أداة لتنمية باقي القطاعات الاخرى لكنه شتان بين الاهداف و النتائج حيث تعثرت الصناعة لاكثر من سبب منها قلة الامكانيات و كثرة المشاريع و ادى الحال الى تأخير آجال الانجاز و تداخل أهداف المخططات و ارتفاع تكلفة الانتاج ، و ضعف التحكم في التسيير و المراقبة، و انتشار ظاهرة الاهمال كل ذلك أدى الى التبعية الى الخارج عن طريق الاستدانة لرؤوس الاموال و الاعتماد على المساعدات التقنية الاجنبية، و ضمن هذا الوضع

---

1 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، حزب جبهة التحرير الوطني ، دستور الجزائر 1976، المادة : 41.

العام ظل القطاع الصناعي قيد الاستهلاك، و بقي مصدر الدخل محصورا في قطاع المحروقات. و على ضوء هذه المشاكل اتخذت تدابير لفترة ما بعد 1978 على مستوى المؤتمر الرابع للحزب، و المؤتمر الاستثنائي و دورات اللجنة المركزية هدفت هذه التدابير الى القيام بمراجعة مالية و اقتصادية تاخذ في الحسبان الاحتياجات الوطنية، و استغلال الامكانيات المادية و البشرية. و بالفعل لقد عرفت مرحلة 1979 ـــ 1988 تنوعا في الصناعة و توجيهها نحو الحاجة الاستهلاكية و التجهيزية وفق الامكانيات المتوفرة، و قد ادى هذا التوجه الى النهوض بالصناعات الخفيفة التي تمتص اليد العاملة و تحقق مردودية عالية في فترة قصيرة من الزمن و هذا ما يودي الى تحقيق سلاح التنمية المتمثل في التمويل و قد اتخذت سياسة التصنيع الجديدة اتخاذ تدابير في الامدين القريب و المتوسط و تهيئة الظروف في الامد البعيد من هذه التدابير :

- هيكلة المؤسسات.
- فصل مؤسسات الانتاج عن مؤسسات التسويق.

كل ذلك من أجل تمكين الدولة من استعمال الوسائل المادية و البشرية و قدرتها في التحكم و مراقبة الصناعة.

من هذه التدابير يتضح أن الصناعة الاساسية استعيض عنها بالصناعة الخفيفة، للاسباب المشار اليها آنفا.

ان بناء الصناعات الاساسية فيه تكلفة و غير مشجع للملكية الخاصة الامر الذي يترتب عليه فقدان الكثير من الطاقات الوطنية، و على العكس من ذلك فان فتح المجال لبناء الصناعات الخفيفة يسمح بمشاركة القطاع الوطني الخاص في الصناعة، و نظرا لما يتميز به القطاع الخاص من فعالية و نشاط فان الصناعة تنتعش و تحقق فائضا اقتصاديا معتبرا.

ان سياسة التصنيع الجديدة انتشرت بسرعة في كل الولايات منها ولاية البليدة التي خرجت الى الوجود سنة (1974) و التي ورثت مشاريع صناعية من ولايتي الجزائر و شلف الامر الذي يطرح اشكالية التنمية الصناعية في الولاية خلال تطبيق المخطط الرباعي الاول و الثاني وحتى يمكننا التعرف على هذا القطاع الحيوي نتعرف الى ما هي الامكانيات الصناعية بالولاية، و ما هي الاعباء التي تعارضها من جراء التنمية الصناعية ؟.

ثانيا : الوحدات الصناعية الوطنية بالولاية

لقد هدفت سياسة التصنيع في أول الامر الى بناء القطاع العام الوطني وكان من نتيجة تطبيق هذه السياسة أن توزعت وحدات الشركات الوطنية عبر تراب بلديات الولاية، و بالنظر الى حجم وحدات الصناعة الوطنية بالولاية نجد ما تحوز و تقود الصناعة بالولاية، و بما ان الطابع العام للولاية فلاحي فان الصناعة بالولاية اتجهت نحو تصنيع الموارد الزراعية بالاضافة الى بعض الصناعات ذات الاستهلاك الواسع مثل الآجور و الاسمنت و لتفصيل هذه الصناعة أكثر نورد الجدول التالي :

جـدول رقـم (25)

وحدات الصناعة الوطنية بولاية البليدة . (1)

الوحدات الصناعية	المقر	النشاط	القدرة الانتاجية	عدد العمال
الشركة الوطنية لمواد البناء	مفتاح	الاسمنت	1ر000ر000 طن/العام	636
" " "	"	الآجور الجيري	150ر000 طن/العام	360
" " "	"	اميونت الاسمنت	50ر000 طن/العام	321
" " "	ابوفاريك	الآجور و القرميد	44ر000 طن/العام	137
" " "	[illegible]	الآجور و القرميد	44ر000 طن/العام	149
" " "	اباعلي	الحجر	500ر000 م3/العام	134
" " "	امفتاح	الحجر	50ر000 م3/العام	051
الشركة الوطنية للابحاث المنجمية	اقدارة	الحجر	400ر000 م3/العام	157
الشركة الوطنية للنسيج	بوفاريك	النسيج	7ر150ر000 م/العام	802
الشركة الوطنية للتبغ و الكبريت	البليدة	تبغ للمضغ	1240 طن/العام	271
" " "	"	افلتر السجاير	(101ر200) 10^6 وحدة/العام	165
الشركة الوطنية للفلين و الخشب	بوفاريك	صناعة الاثاث المنزلي	1ر000ر000 وحدة/العام	517
" " "	اباعلي	حجر صحراوية	1250 وحدة/العام	425
شركة الصناعات التقليدية	اشرشال	زرابي	—	29
الشركة الوطنية للمواد الغذائية	البليدة	مصبرات	12456 طن/العام	346
" " "	ابوفاريك	"	19078 طن/العام	210
الشركة الوطنية للمياه المعدنية	موزاية	غطاء الزجاجات	920ر000 وحدة/العام	373
" " "	"	ماء طبيعي	120ر000 زجاجة/العام	
الشركة الوطنية سمباك	البليدة	دقيق عجين	540 قنطار في اليوم	112
" " "	"	كسكس	1200 " " "	105
" " "	بني مراد	دقيق عجين كسكس	305 " " "	091
" " "	الصومعة	" " "	220 " " "	317
" " "	"	" " "	1921 " " "	
ش.و. لصناعة المواد الكيماوية	اباعلي	عجين الورق	55ر000 طن/العام	716
" " "	الاربعاء	ورق التغليف	714 طن/العام	30
الشركة الوطنية للمعادن	البليدة	بقالات معدنية	8ر000 طن/العام	384
سوناطراك	بني مراد	دواليب، قطع غيار السيارات	—	—
سوناطراك	بني مراد	الكبريت	6400 طن/العام	075

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاجتماعية و الاقتصادية للولاية عن طريق الاحصائيات، ديسمبر 1982، ص: 40.

من خلال النظرة على الارقام الواردة بالجدول رقم (25) يتبين أن وحدات الشركات الوطنية الصناعية تتوزع عبر بلديات ولاية البليدة وهي في ذلك مسيرة لاهم النشاطات الصناعية غير أن الذى يمكن ملاحظته هو عملية تركيز الصناعات الوطنية في الولاية، وقد يرجع السبب في ذلك الى ترب الولاية من العاصمة و لفك اختناق العاصمة من ازدحام الشركات اقيمت وحدات الشركات الوطنية الصناعية في المدن القريبة من العاصمة و الواقعة على الطرق الوطنية لذا نجد توزيع الصناعة الوطنية عبر بلديات الولاية غير متوازن فمن مجموع (33) بلدية في الولاية نجد (11) بلدية تتركز بها الصناعة الوطنية و من (11) بلدية نجد (4) بلديات تتركز بها الصناعة الوطنية أكثر و هي بلدية مفتاح، بابا علي، بوفاريك و البليدة، و هذا رغم الموقع الاستراتيجي لباقي البلديات الاخرى.

أن تمركز الوحدات الصناعية الوطنية بولاية البليدة بشكل غير متوازى آتي من عاملين رئيسيين هما :

— تمركز المشاريع الصناعية الوطنية في ولاية الجزائر قبل التقسيم الادارى لسنة (1974) بالعاصمة و ضواحيها.

— اختيار مكاتب الدراسات الاسلوب السهل لبناء الصناعة الوطنية و من ثم الاستفادة من تكاليف تمهيد الارض شق الطرق جلب المياه الصناعية مد قنوات تصريف المياه، تزويد الكهرباء سهولة النقل و تسويق المنتوج.

ان هذين العاملين أبدا لم يواخذا بعين الاعتبار الموارد المحلية لتطوير الصناعة الوطنية لان بالمنطقة موارد فلاحية لا تتوفر بسهولة في مناطق مما يتطلب الاخذ بعين الاعتبار تطوير الصناعة المحلية و استغلال الامكانيات المتوفرة.

ثالثا : وحدات الصناعة المحلية

ينص الميثاق الوطني على أن (تستهدف اللامركزية منح المجموعات المحلية كل الوسائل و المسؤولية، التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الامة، و بذلك تصبح هذه المجموعات هي الجهاز القاعدى للبناء الوطني الذى يرتبط نشاطه الخلاق بالمشاكل الملموسة التي تعيشها الجماهير الشعبية مما يشكل محركا قويا لعملية التنمية في البلاد). (1)

ضمن هذا السياق العام فان ولاية البليدة ورثت برنامجا صناعيا من ولايتي الجزائر و شلف على اثر تكوينها سنة 1974، غير أن هذا البرنامج كان مثقل بالوحدات الصناعية الوطنية اكثر من الوحدات المحلية الامر الذى يثبت أن الصناعة المحلية لم ترق الى المكانة التي قررها القانون و هذا و لا شك يجعل النشاط المحلي محصورا في يد الخواص و الحرف الصغيرة و المتوسطة و هذا ما يمكن لمسه من خلال الارقام الواردة بالجدول الموالي.

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، ص : 77.

— جـــدول رقـــم (26).

الوحدات الصناعية لدوائر ولاية البليدة (1)

الوحدات الصناعية / الدائـــرة	و.ص. الوطنية	(.ص. الخاصة	(.ص. الولائية	و.ص. البلدية	وحدات أخرى	مجموع الدائـــرة
البليدة	15	56	00	01	—	92
بوفاريك	11	64	02	01	—	78
الاربعاء	07	18	01	—	—	26
القليعة	02	56	01	01	02	62
العفرون	04	17	02	02	—	24
حجوط	03	07	02	01	—	13
شرشال	02	10	—	01	—	13
الولاية	44	248	07	07	02	303

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (26) نستخلص ما يلي :

— تمركز الصناعة المحلية في ثلاثة دوائر هي البليدة (92) وحدة، بوفاريك (78) وحدة والقليعة (62) وحدة ليبقى لاربعة دوائر أقل ما تمتلكه دائرة البليدة وحدها . وعليه فانه من بين 308 وحدة صناعية على المستوى المحلي تحوز الدوائر الثلاثة : (البليدة، بوفاريك، القليعة) بـ (232) وحدة صناعية مقابل 76 وحدة، أي نسبة 75 % الى 25 % وهذا ولا شك له اثره على انعكاس تنمية الصناعة المحلية.

— وبما أن الصناعة الثقيلة بيد الشركات الوطنية فان القطاع الخاص هو المسيطر على الصناعة المحلية وهو يمتلك (248) وحدة صناعية من (303) وحدة مقابل (60) وحدة موزعة بين الصناعة الوطنية (44) وحدة والوحدات الولائية والبلدية (14) وحدة صناعية، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على أن الفترة السابقة على 1970 كانت الصناعة المحلية فيها جامدة، وأن الصناعة المحلية لم تنطلق الا مع تطبيق المخطط الخماسي الاول (80/84)، وما هدف اليه الميثاق الوطني عند ما نص على أن (تخول الولايات والبلديات كامل الصلاحيات للنظر في كل المشاكل ذات المصلحة المحلية أو الجهوية التي بامكانها حلها ويجب أن تشمل هذه الصلاحيات المبادىء الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. . .) (2)

ان قيام الولايات والبلديات بحل مشاكلها بنفسها يعني تقسيم منطقي للصلاحيات والاعتراف بالدور الاساسي الذي تقوم به وحدات الادارة المحلية في النهوض بالتنمية المحلية ذلك لان منطلقات الصناعة المحلية ترتكز على الموارد البشرية والمادية

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/1978.

2 — حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، ص : 87.

المتوفرة محليا وهذا ما يمكن لمسه من خلال تطور الصناعة المحلية عبر ولاية البليدة.

ان كانت الصناعة المحلية بولاية البليدة قبل 1980 بيد القطاع الخاص وهي في مهدها، فان تطبيق المخطط الخماسي الاول وما سطر فيه من مخططات بلدية وولاية قد عرف بداية حسنة في قيام الصناعة المحلية عبر بلديات الولاية والجدول الموالي خير معبر عن هذه البداية.

– جدول رقم (27)

وحدات الانجاز لولاية البليدة (1)

نوع الوحدات	المقر	النشاط العام
وحدة الآجور للولاية	القليعة	الآجورت
صناعة أنبيب الاسمنت	دواودة	صناعة أنابيب الاسمنت
وحدة الجير للولاية	شفة	الجير
وحدة صناعة البلاط	أولاد موسى	البلاط
وحدة " "	دويرة	"
" " "	مفتاح	"
وحدة النجارة العامة	البليدة	الخشب
" " "	العفرون	"
وحدة صناعة أدوات الزينة	بوفاريك	مواد الزينة
وحدة صناعة النسيج	البليدة	النسيج

بالنظر الى هذا الجدول تتبين لنا الانطلاقة الحسنة للصناعة المحلية على مستوى ولاية البليدة، ومما يبشر بخير في هذه الانطلاقة هو كثافة المشاريع والمتابعة الميدانية لانجاز الاعمال في وقتها وفيما يلي جدولا نتوضيح المشاريع التي هي على وشك الانتهاء.

– جدول رقم (28)

المشاريع الصناعية التي على وشك الانتهاء

نوع الوحدات	المقر	النشاط العام
وحدة الميكانيك	البليدة	ميكانيك عامة
وحدة الآجور	سيدي راشد	الآجوور
" الجير	بوعينان	الجير
" الآجور	مفتاح	الآجورر
" الحجر	العفرون	الحجر
" "	مراد	"

---

1 – ولاية البليدة، مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، الحالة الاجتماعية والاقتصادية للولاية عن طريق الاحصائيات، ديسمبر 1988، ص: 39.

من خلال مشاريع الصناعة المحلية المشار اليها في الجدول رقم (28) يتضح بأن الصناعة المحلية توجهت نحو الصناعات ذات الاستعمال الواسع، وعلى راسها وسائل البناء، واستكمال للمجهودات المبذولة لتطوير الصناعة المحلية تمكنت الولاية و بلدياتها من التمتع بموسسات الانجاز لتوفير الظروف المناسبة لاحداث تنمية صناعية على المستوى المحلي و فيما يلي جدولا لتوضيح هذه الموسسات.

جــــدول رقــــم (29)

موسسات الولاية و البلديات لولاية البليدة.

نوع الموسسة / جهة الموسسة	موسسات الانجاز	موسسات الانتاج	موسسات النقل	مكاتب الدراسات
الموسسات الولائية	05	10	00	01
الموسسات البلدية	33	00	01	00
نقابة بين البلديات (الدائرة)	06	00	07	00

ان الارقام الواردة بالجدول رقم (29) تبشر بخير لاخذها بأسباب انتشار الصناعة وهي قيام موسسات انجاز و اخرى للانتاج و ثالثة للنقل و تدعيم كل ذلك بمكتب دراسات وكذلك الانتشار المتوازن بين البلديات، و الشيء الملاحظ في توجه الصناعة المحلية عبر بلديات ولاية البليدة أنها تركزت حول انتاج و انجاز المواد التي لها علاقة بالبناء وحتى القطاع الخاص هرع اما وراء التجارة العامة و اما صناعة التجصيص، وقد يكون هذا التوجه متأثرا بالنهضة العمرانية التي تشهدها الولاية و الاحتياجات المتزايدة لمواد البناء. ومهما كانت نسبة الاكتفاء في توفير مواد البناء فان مستقبل الصناعة المحلية يبدو غير محقق لان أي صناعة لا ينبغي أن تقوم على مطالب ظرفية انما تقوم على اساس الحرف و الامكانيات المادية و البشرية المتوفرة محليا اما في اتقان الصناعة و استمراريتها و ايجاد اسواق لها.

من خلال اللمحة الخاطفة لذكر الوحدات الصناعية الوطنية و المحلية بولاية البليدة يتضح بأن هناك وضعا عاما لا يمكن تجاوزه سواء بالنسبة للصناعة الوطنية أو المحلية على مستوى الولاية و هو الوضع يكمن في الطابع الفلاحي للولاية الذى يستبعد انشاء وحدات صناعية كبيرة، و يحتم قيام الصناعة التي تكون في خدمة الفلاحة و لا توثر عليها من حيث اليد العاملة، و ان وقع هذا في الماضي فلا ينبغي أن يستمر في المستقبل.

رابعـــا : اليد العاملة في الصناعة

بالرجوع الى التقرير الولائي العام للمخطط الخماسي 80/1984 المقدم الى الملتقى التمهيدى نجد أن ضبط الاهداف و المحتوى و تقييم السياسة الاقتصادية و الاجتماعية يتمحور حول النمو الديمغرافي و ما يفرضه من ضغوط و احتياجات اجتماعية خاصة في مجال اليد العاملة و عليه نجد ان عدد السكان قفز من (585,727 نسمة) سنة 1967 الى (892,865 نسمة) سنة 1978، أي بنسبة (51,6 %) في مدة احدى عشر (11) سنة، وقفز عدد السكان ايضا من (980,895 نسمة) سنة 1979 الى (1094,518 نسمة) سنة 1983، أي زيادة بنسبة (22,5 %) في مدة خمس سنوات.

ان التطور السريع للنمو الديمغرافي له أسباب و نتائج .
فمن حيث الاسباب يمكن ارجاع التطور السريع الى :

— قرب ولاية البليدة من العاصمة و موقعها الاستراتيجي .

— النزوح الريفي بسبب توفر العمل بالولاية.

أما من حيث النتائج فهي :

— ارتفاع الكثافة السكانية حيث وصلت سنة 1983 الى (191 ساكن) في الكلم2 .

— توسيع مجال الشغل و ظهور الحرف و الخدمات كظواهر ملازمة لعملية التحضير.

— ترك اليد العاملة القطاعات ذات الاعمال المتعبة مثل الفلاحة و اللجوء الى العمل في الصناعة أو قطاع الحرف و الخدمات و هذا ما يمكن لمسه من خلال الارقام الموالية.

جـــدول رقـــم (30)

توزيع اليد العاملة في القطاعات الصناعية (1)

القطاع الصناعي الدائرة	القطاع العام	القطاع الخاص	الوحدات الولائية	وحدات مختلفة	المجموع
البليدة	5506	2809	00	70	8385
بوفاريك	2304	3073	69	50	5496
الاربعاء	1624	1224	120	—	2968
القليعة	198	1671	56	140	2065
العفرون	217	521	58	190	0986
حجوط	423	138	70	27	658
شرشال	50	409	—	129	588
الولاية	10322	9845	373	606	21146

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (30 يتضح أن اليد العاملة في الصناعة يتقاسمها كل من القطاع العام الوطني و القطاع الخاص و تصل نسبة حوزة اليد العاملة في القطاع العام الوطني الى (5ر48 ٪) و في القطاع الخاص الى (5ر46 ٪) أي ما مقداره (95 ٪) من اليد العاملة في الصناعة و الصناعة المحلية لم يبقى لها الا (5 ٪) من اليد العاملة، و قد تكون هذه الصورة الغير المتوازية في توزيع اليد العاملة مصدرها أن الوحدات المحلية بعد لم تبدأ في استغلال الموارد المحلية و توظيف الطاقات المتوفرة، الامر الذي يقتضي توجيه الجهود نحو القيام بالصناعة المحلية و حث البلديات على حسن استغلال الامكانيات المادية و البشرية، و هذا لن يتم الا بالتخطيط المحكم و الاطار الموجه المخلص و المتفاني في عمله و بدون ذلك تبقى تعتمد وحدات الادارة المحلية على موارد شكلية و غير منتظمة كالضرائب و اجور الكراء و هو ما يودى الى التدهور المستمر لمالية البلدية.

MANOUS Rachid, Démographie de la Wilaya de BLIDA, année 1977/1978. — 1

نلخص مما سبق الى أن اليد العاملة في الصناعة تتطور بسرعة لعوامل عديدة منها احتياج القطاع الصناعي لليد العاملة، استقرار القطاع الصناعي و ثبات العمل به ، توسيع المخطط الرباعي الثاني لدائرة التشغيل، ميل الافراد العاملة الى التكوين المهني الصناعي و من ثم توجيههم الى المهن الصناعية. لكن الشيء الذى ينبغي لفت النظر اليه هو مراعاة التوظيف على شرط ان لا يكون على حساب الانتاج أو على حساب القطاع الفلاحي ، و يتطلب في نفس الوقت مراعاة الامكانيات المتوفرة، و سرعة النمو الديمغرافي و هذا يلقى على عاتق مسؤولي الادارة المحلية توظيف أذهنتهم للاستغلال الامكانيات المادية و استثمار الموارد البشرية للاغراض الاقتصادية و الاجتماعية المفيدة.

. المبحث الثالث .

التجارة

يعتبر العمل الوسيط أحد القطاعات الاقتصادية الهامة التي تتولى تقديم الخدمات للسكان و تمون التنمية المحلية بما تحتاجه من وسائل العمل، و لقد دلتنا نتائج تقييم العشرية (1967 / 1978) أن القطاع التجارى لم يف بسد الطلب الاجتماعي مما أدى الى تفاقم الطلب في مقابل ضعف العرض، وكشف التقرير العام المقدم الى المخطط الخماسي الاول (1980 / 1984) (1) أن ضعف الجهاز التجارى يرجع الى الاسباب التالية :

- سوء و ضعف تحكم المشرفين في العمليات التجارية.
- عجز نظام التوزيع و تداخل شبكاته .
- خضوع المشرفين على القطاع التجارى الى وصاية وزارات مختلفة.
- ضعف استعمال الامكانيات المادية و البشرية و ارتفاع تكاليف التسيير.
- تدخل القطاع الخاص في تجارة الجملة ـ الذى هو من احتكار القطاع العام ـ و منافسة للقطاع العام.

ان الاسباب المشار اليها و غيرها أدت الى اضعاف القطاع التجارى العام و فتح الباب امام انتعاش القطاع الخاص و لفهم حركة السوق و دور القطاع العام و الخاص في التجارة نتناول هذا المبحث في النقاط التالية :

- التنظيم الوطني للتجارة.
- مؤسسات التجارة ذات الطابع الوطني .
- المؤسسات التجارة ذات الطابع المحلي .

على الترتيب.

أولا : التنظيم الوطني للتجارة :

يشكل القطاع التجارى العام أحد المحاور الرئيسية لقيادة الاقتصاد الوطني ، و قد نص الميثاق الوطني على أن (تأميم التجارة الخارجية و تجارة الجملة شرط لا بد منه لتحقيق الاشتراكية وسائل الانتاج ، و هو يتماشا جنبا لجنب مع تاميم القطاع الانتاجي) (2). من هذا المنطلق نجد أن مؤسسات التجارة على المستوى الوطني تخاصت

لاجل القيام بعملية الاستيراد والتصدير والتوزيع غير أن ضعف التنظيم أدي الى تداخل الاعمال ما بين المؤسسات التجارية التابعة لوزارة التجارة و باقي المؤسسات التابعة لمختلف الوزارات و هذا يتطلب ضبط تنظيما محكما للوحدات العاملة في قطاع التجارة والتي من خلالها تتحكم وزارة التجارة في التحكم في الاستيراد و التصدير والتخزين والتوزيع، والتنظيم التجاري الذي ساد منذ الاستقلال (1962) يمكن بيانه على النحو التالي :

1 ــ الديوان القومي للتجارة:

هو عبارة عن مؤسسة تجارية على المستوى الوطني تابع لوزارة التجارة أنشئ سنة 1962 وكلف بالتموين بالمنتوجات الغذائية الضرورية للسكان و أنواع المنتوجات الموجهة لجهاز الانتاج (كالسكر الخام، الحبوب الزيتية، الشحوم، الجبن . . .)

2 ــ الشركة الوطنية للاروقة الجزائرية الجديدة:

أنشئت هذه المؤسسة التجارية الوطنية بموجب المرسوم رقم 67 ــ 47 وحلت بعد انشائها محل المخازن التجارية الخاصة الكبرى التي كانت في وقت الاستعمار واهتمت بعد تشكيلها على وجه الخصوص بتوزيع الانتاج العمومي و الخاص ذا الاستهلاك الواسع.

2 ــ المؤسسة الوطنية للتجارة:

تكونت هذه المؤسسة في (17 مارس 1971) بموجب المرسوم رقم 71 ــ 12، وكلفت باحتكار واستيراد الادوات المنزلية، والآلات الحديدية، و تجهيزات المكاتب وهي مهام كانت في يد القطاع الخاص قبل تكوينها.

4 ــ الشركة الوطنية لتجارة الاخشاب :

أسست هذه الشركة في (16 فبراير 1970) بموجب المرسوم رقم 70ــ21 وكلفت منذ انشائها بتجارة الاخشاب و مشتقاتها للبناء وتجارة الاثاث.

5 ــ الشركة الوطنية لتجارة النسيج و الجلود :

تكونت هذه الشركة في (19 فبراير 1970) بموجب المرسوم رقم 71ــ22 وكلفت منذ انشائها بمهمة الاستيراد و التوزيع بالجملة للمواد المتصلة بالنسيج و الجلود .

6 ــ الشركة الوطنية لتجارة الاجهزة التقنية :

تأسست هذه الشركة في (17 مارس 1971) بموجب المرسوم رقم 71ــ13 و تولت بعد انشائها احتكار استيراد الادوات الكهرو منزلية و الاليكترونية، و معدات الاذاعة و التلفزة و المكيفات و التبريد و معدات التدفئة المركزية.

تشكل المؤسسات التجارية ــ سالفة الذكر ــ وسائل تدخل وزارة التجارة غير أن هذه الوسائل لم تتدخل بدرجة واحدة اذ هناك تفاوت واتساع في رقعة كل مؤسسة، فباستثناء الديوان القومي للتجارة نجد المؤسسات التجارية الاخرى لم تنتشر الا بصورة ضئيلة عبر التراب الوطني بالاضافة الى ما يعانيه التنظيم التجاري من ظاهرة

المركز و قلة الامكانيات خاصة البشرية، و عليه فان مستوى الاداء في مختلف الظروف ظل اقل من الحد المطلوب، ومع ذلك نلمس في القطاع التجاري حركة دائمة و جهودا متواصلة لتحسين وضعيته . و بالفعل لقد تطورت المؤسسات التجارية الواقعة تحت وصاية وزارة التجارة تطورا محسوسا سواء تعلق هذا التطور بتوسيع وحدات المؤسسات التجارية عبر التراب الوطني أو بزيادة قدرات تخزين كل مؤسسة.

فمن حيث التخزين انتقلت قدرات الديوان القومي للتجارة من 216 ألف متر مربع سنة 1973 الى (313) ألف متر مربع سنة 1981. أي بزيادة قدرها (4ر79 %) سنويا . و انتقلت قدرات تخزين الشركة الوطنية للنسيج و الجلود من (30) الف متر مربع سنة 1973 الى (61) ألف متر مربع سنة 1981 اى بزيادة سنوية قدرها (3ر10 %) أما الشركة الوطنية للاجهزة التقنية فانتقلت قدرات تخزينها من (25) ألف متر مربع سنة 1973 الى (95) ألف متر مربع سنة 1981 أى بنسبة تقدر ب (25 %) سنويا . و بصفة اجمالية ثمة تطور في قدرات تخزين المؤسسات التجارية التابعة لوزارة التجارة و الوحدات الفرعية التابعة لهذه المؤسسات.

أما من حيث تطور الوحدات الفرعية التابعة للمؤسسات التجارية الوطنية فيمكن بيانها حسب الجدول الموالي .

جدول رقم (31)

تطور الوحدات الفرعية للمؤسسات التجارية الوطنية (1)

المؤسسة	السنة			
	1973	1977	1979	1981
الديوان القومي للتجارة	1762	5747	7055	9627
المؤسسة الوطنية للتجارة	0508	1765	2005	2500
الشركة الوطنية للاجهزة الكهرومنزلية	0285	1316	1927	3048
الشركة الوطنية للنسيج و الجلود	0305	1228	1323	1588
الشركة الوطنية للخشب و مشتقاته	1472	2397	2711	3293
المجموع ...	6332	12453	15025	20056

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (31) يتضح وأن الوحدات التجارية الوطنية قد تطورت بنسبة معتبرة خلال الفترة الممتدة بين 1973 و 1981 بلغت (3ر19 %) سنويا، وقد رافق هذا التطور العددي اتساع في حجم مبيعات المؤسسات التجارية الوطنية التابعة لوزارة التجارة، و لئن كان هذا التطور لم يصل الى الحد المطلوب نتيجة ضعف التحكم الناتج اساسا من الحجم الضخم للمؤسسات التجارية الوطنية و مركزية هذه المؤسسات، و هذا لا شك يتنافى و روح التجارة القائم على السرعة و الثقة في اداء الاعمال .

ان اصلاح المؤسسات التجارية الوطنية يعتمد على هيكلة المؤسسات استنادا الى مبدأ تقسيم العمل و مبدأ التنظيم اللامركزي للمصالح فما هو نصيب التنظيم التجاري الوطني و المحلي على مستوى ولاية البليدة.

ثانيا : المؤسسات التجارية الوطنية على مستوى الولاية.

يحتل القطاع التجاري الوطني المكانة الاولى من حيث امكانيات التوزيع و التخزين المتوفرة، و نظرا للكثافة السكانية العالية بولاية البليدة فان مجال عمل الوحدات التجارية الوطنية يتسع وفقا لمتطلبات السوق خاصة اذا علمنا أن المؤسسات التجارية الوطنية تتولى تجارة الجملة و هي تجارة تزداد الحاجة اليها بصفة مستمرة من أجل استقرار مستوى التموين في مختلف المواد و السلع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع . فما هي اذن قدرات المؤسسات التجارية الوطنية المتواجدة عبر تراب البلدية ؟.

1 — الديوان الوطني للحليب :

من المؤسسات التجارية ذات الطابع الوطني الديوان الوطني للحليب و مشتقاته ، و هو يتوزع عبر تراب الولاية بقدرات متفاوتة من حيث المساحة التي يشغلها و الطاقة الانتاجية و لمعرفة مستوى أداء الديوان نجري مقارنة بين سنتي 1980 و 1981 و مدى توزيع الديوان على مستوى الولاية حسب الجدول الموالي .

جـــدول رقـــم (32)

توزيع وحدات الديوان الوطني للحليب في الولاية لسنتي 1980 / 1981 . (1)

مقر الوحدة	1980 المساحة م2	1980 القدرة بالطن	1981 المساحة م2	1981 القدرة بالطن
البليدة	1422 م2	3000 طن	1422 م2	3000 طن
بوفاريك	587 م2	1500 طن	587 م2	1500 طن
دويرة	400 م2	750 طن	400 م2	750 طن
حجوط	610 م2	2000 طن	610 م2	2000 طن
الاربعاء	200 م2	120 طن	200 م2	120 طن
القليعة	390 م2	240 طن	790 م2	900 طن
البليدة	2750 م2	5000 طن	2750 م2	5000 طن
المجموع	6259	12610	6579	13270

يعكس لنا الجدول رقم (32) الثبات النسبي للمساحة المخصصة للتخزين في الديوان الوطني للحليب و مشتقاته و ذلك رغم الزيادة المحسوسة في الاستهلاك و التي قدرت في سنة 1983 بين 47 و 55 مليون ليترا من الحليب هذا مع العلم أن الولاية تملك ما يزيد عن (40) الف راسا من البقر منها (22) ألف بقرة حلوب (2).

---

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية [illegible]

و النقص البين يظهر في مجال الحفظ و التبريد اذ لا تملك الولاية الا ما يسمح بتبريد (160) م3، اى ما يعادل (80) طن من الحليب و هذا راجع بدون شك الى تأخر انجاز المشاريع عن مواعدها من جانب وعدم الاستغلال الكامل للامكانيات المتوفرة من جانب ثاني ، و من أهم المشاريع التابعة للديوان الوطني للحليب و لم تنجز هي :

— مركز الصفرون، شرشال ، و جعبوط، و هذا التأخير ظاهرة لا تخص الديوان الوطني للحليب و مشتقاته بل تعانيه باقي المؤسسات التجارية.

2 — الشركة الوطنية سمباك :

خلافا لبعض الشركات الوطنية عرفت شركة سمباك توسعا هائلا و انتشار فروعها على مختلف ولاية الوطن، و ولاية البليدة تملك (14) مخزنا تابع للشركة الوطنية سمباك تقدر طاقة التخزين 900 143 قنطار مكنت هذه الطاقة من تقارب التوقعات مع نسبة تلبية الطلب و لبيان هذا التقارب نورد الجدول التالي :

جدول رقم (33)

برنامج التسليم و البيع لشركة سمباك سنة 1991 (1)

المواد	برنامج التسليم بالقنطار	البيع المحقق بالقنطار	توقعات الطلب	نسبة تلبية الطلب
سميد	541128	532561	559952	% 93
سميد مخلوط	611245	666822	716129	% 96
عجين غذائي	123445	76645	79359	% 96
كسكس صناعي	19410	8001	11352	% 71
بسكويت	8502	8710	10575	% 55
خمير طرية	10420	9152	10399	% 89
خميرة جافة	1220	144	1192	% 12
ملح	21900	11856	21900	% 55

ان نشاط الشركة الوطنية سمباك ينبغي أن يرتكز على الدراسة الدقيقة للعرض و الطلب حتى يمكنها أن تتجاوب مع تلبية الاحتياجات المتزايدة و توفير مخزون معتبر لان المادة التي تتخصص فيها هذه الشركة تعتبر من المواد الاستهلاكية الضرورية و أن توقعات الشركة ينبغي ان لا تبقى مقصورة على تلبية الطلب اليومي بل ينبغي ان تتعداه الى وضع حسابات للظروف الاستثنائية و الاحوال الطارئة. و هذا يقتضي بدوره توسيع مساحات التخزين و خضوع هذه الشركة لمبادئ نظام الادارة اللامركزية و من ثم السماح لوحدات الادارة المحلية من المشاركة في تموين السكان و ايجاد احتياطي من المخزون يضمن الاستقرار و التموين المستمر.

3 — سوجيديا :

تعتبر سوجيديا من الشركات الوطنية الهامة التي تتولى تسيير و تنمية الصناعات الغذائية و بصفة خاصة الخضر و الفواكه ، و بحكم موقع ولاية البليدة الفلاحي

فان شركة سوجيد لا تشكل خطوة أولى في طريق العمل على تكامل القطاع الصناعي التجاري للقطاع الفلاحي ، و بالرغم من توفير المحيط المناسب لتوسيع وحدات شركة سوجيديا الا أن مواقع الشركة لم يصل الى سد الطلب الاجتماعي من المواد ذات الاستهلاك الواسع كالزيت و الصابون، و بالمقابل من ذلك ثمة فائض في بعض منتوجات هذه الشركة كصناعة الصابون من الحجم الصغير، و مربي الخضر و الفواكه ، وكأن الشركة تعيش قدرة السلع ذات الاستهلاك الواسع في مقابل تراكم سلع قليلة الاستهلاك، و مثل هذه الوضعية تتطلب تنشيط بحوث الاسواق و البحث عن المعرفة الدقيقة لموارد الشركة محليا و توجيه مجهودها نحو المواد ذات الاستهلاك الواسع و وضع تقديرات الطلب في مختلف المواد و السلع، و الاعتماد على التخطيط و التوجيه و العمل الواعي و توفير امكانيات الحفظ و التبريد . و بالرغم من أهمية شركة سوجيديا في ولاية البليدة فان لديها امكانيات ضعيفة بالمقارنة الى ما يطلب منها من عمل . وكلما يمكن تسجيله هو وجود مخزن بحجوط و هو قديم الاثاث يعاني من انعدام التهوية و التبريد ، و وجود مخزن ببوفاريك و هو عبارة عن ملحقة صناعية قدراتها التخزينية لا تتعدى 7300 طن، أما قدرات الشركة في مجال الحفظ و التبريد فانها لا تتعدى (6000) طن اى مايعادل 13580 م3 و هذا رغم دور الحفظ في منتوج هذه الشركة.

ان استغلال الامكانيات الفلاحية تتوقف على وضع سياسة مضبوطة في مجال الحفظ و التبريد و اعتماد نظام اللامركزية في تسيير وحدات الشركة الوطنية لتسيير و تنمية الصناعات الغذائية.

4 — <u>الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز</u> :

تتولى الشركة الوطنية للكهرباء و الغاز عمل يصب مباشرة في مصلحة المواطن، و نظرا لحاجة المواطن انتشرت الشركة على المستوى الوطني في وقت قصير جدا و قامت بعمليات واسعة النطاق في مجال ايصال الكهرباء و الغاز الى المواطنين سواء كان ذلك في المدينة أو الريف.

فمن حيث تغطية الحاجيات في مجال الكهرباء على مستوى ولاية البليدة نجد أنه في الفترة ما قبل 1976 وصلت نسبة التغطية الى (70 %) لتصل سنة 1983 الى (81 %) و انتقل عدد المراكز الكهربائية من (10) مراكز سنة 1976 الى (77) مركزا سنة 1983، كما نجد عدد التوصيلات الكهربائية بلغ (50 كلم) سنة 1978 في حين وصل تركيب الحبال الكهربائية الى (421 كلم) سنة 1983 (1) و يمكن ارجاع التوسيع الهائل الذى عرفته الشركة في الفترة ما بين 1978 و 1983 الى :

— تركيز السياسة الوطنية على تحقيق المشاريع التي كانت معطلة من قبل .

— توجيه السياسة الوطنية للتنمية الى تلبية الطلب الاجتماعي و تحقيق شعار المؤتمر الاستثنائي للحزب من أجل حياة أفضل .

— توجيه معظم المشاريع الى الكهربة الريفية، و الريف كما هو معلوم يتميز بتباعد المساكن مما يسفر عن قلة المستفيدين و زيادة في الاحبال المركبة. غير أن هذا العامل يبقى ضعيف التأثير و هذا واضح من أن عدد التوصلات هي بدورها قد ارتفعت من (2126) لغاية سنة 1978 لتصل الى (9972) في الفترة : (من 78 الى 1983) و بذلك يكون العامل المؤثر هو الحرص على انجاز المشاريع في وقتها خاصة التي تتصل بالحاجات الاساسية للمواطن .

أما من حيث تغطية الحاجيات في مجال الغاز فاننا نجد العمليات قد تركزت حول ايصال غاز المدينة الى السكان، وبالفعل انتقل عدد المشتركين في الغاز بولاية البليدة من (11,166 مشترك) سنة 1970 الى (22577) مشترك سنة 1983، وهذا التوسع في الاشتراك كان له أثره على استهلاك غاز البيتان حيث انخفض استهلاك غاز البوتان من (3907622) قارورة سنة 1980 الى (3368640) قارورة سنة 1981، أي بنسبة مقدارها (13,7 %) في سنة واحدة هذا مع العلم أن الولاية تمتلك مخزنين للغاز طاقة تخزينهما سنويا تقدر ب (2600,000) قارورة وهو مستوى اقل من الطلب، غير أن هذا المستوى قد يصل الى تلبية الطلب المحلي ان تمت مشاريع ايصال غاز المدينة ومضاعفة قدرات التخزين واعتمدت الشركة تطبيق الاسلوب اللامركزي لتسهيل الاجراءات والقضاء على العراقيل وربح الوقت.

5 — الشركة الوطنية لمواد البناء :

من المشاغل الرئيسية للمواطن الحصول على سكن عائلي محترم ويتسع الافراد عائلته ذلك لان المواطن عاش خلال الفترة الاستعمارية حالة من الحرمان والتشريد وعاش في السنوات الاولى من الاستقلال فترة من تطبيق سياسة التقشف وقد رافق هذه السياسة نمو سكان وتدفق عائلي مقابل ثبات نسبي للمساكن بالاضافة الى أن وضعية هذه المساكن اما تقليدية ومبنية بالطوب — وهي الغالبة — واما عصرية تركها المعمر تحتاج الى اصلاح أو اعادة البناء. وفي كيلا الحالتين فان الحصول على سكن يستلزم الحصول على مواد البناء، بالاضافة الى البنايات الجماعية التي تقام منا وهناك كل ذلك يجعل من الشركة الوطنية لمواد البناء الأداة الاولى لتموين السكان والشركات بمواد البناء

ان عدد العائلات في ولاية البليدة ارتفع من 99734 سنة 1967 الى (113,024) عائلة سنة 1982 وقابل هذه الزيادة السكانية تسليم (2195) مسكن في مرحلة ما قبل 1978، وتسليم (22720) مسكن في الفترة من 78 الى 1983 (1)— وهذا له دلالته في مجال استعمال مواد البناء خاصة وأن السياسة العمرانية أدخلت المواطن كأداة هامة في القضاء على مشكل السكن مما يتطلب المزيد من استهلاك مواد البناء والجدول الموالي يمكن أن يوضح لنا ذلك.

جـــدول رقـــم (34)

مواد البناء وتلبية الطلب المحلي (2)

المـــواد	الطـلـب	التحقيق بالطـن	نسبة التلبيـة
الاسمنت	400,000	286,000	% 72
الاسمنت الابيض	30,000	3,650	% 12
آجـور	19360,000	1,943,000	% 10
آجـور	126930,000	18,096,000	% 68
قـرميـد	7200,000	3,575,000	% 50
صفائـح حجريـة	540,000	194,000	% 36

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية، مرجع سابق، ص: 6.

2 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية والاجتماعية للولاية، مرجع سابق، ص: 33.

بالنظر الى الجدول رقم (34) نجد أن نسبة التلبية لا زالت ضعيفة لكن هذا الضعف لا يمكن ارجاعه الى ضعف القدرة الانتاجية بل ان لوحدات الشركة الوطنية للبناء حوافز كثيرة تدع الى الزيادة في الانتاج غير أن ضعف تلبية الطلب ترجع الى الارتفاع العمودي للطلب بالاضافة الى الانتشار البطيء و التسيير المركزي الامر الذى يقتضي منح لوحدات الشركة الوطنية لمواد البناء حرية اكثر في التسيير.

من خلال اللمحة الخاطفة للشركات الوطنية العاملة في ولاية البليدة يتضح وأن المواد الاساسية التي يحتاجها المواطن هي بيد هذه الشركات، ومعلوم أن الشركات الوطنية لها مشاغل وطنية عامة همها هو احداث تموين متوازن و تنمية جهوية متوازنة بين المناطق من جهة و الريف و المدينة من جهة ثانية؛ و هذه اهداف تظهر نتائجها في المدى المتوسط و البعيد . غير انه نظرا لاحتياج المواطنين لمنتوج الشركات الوطنية صار منتوجها يسوق محليا و هي بذلك لم تحقق الهدف كموسسة وطنية و تحقق النمو المتوازن كما انها لم تتجاوب و الطلب المحلي لانها لم تنشأ لهذا الغرض و لم تقم دراسات تسويق منتوجها على هذا الاساس، و عليه فان تدخل وحدات الادارة المحلية و سد الثغرات في وجه تدخل و احتكار القطاع الخاص يشكل احد المنطلقات الاساسية لضبط التموين و التنمية المحلية فما هي اذن درجة مشاركة الادارة المحلية ؟

ثالثا : المؤسسات التجارية المحلية بولاية البليدة

انطلاقا من أن الادارة المحلية هي أقدر الجهات على تلبية الطلب المحلي بحكم موقعها من المواطنين و امكانياتها المادية، غير أن هذا يستلزم تنظيما محكما لتجارة الجملة و تجارة التجزئة على حد سواء.

1 — تجارة الجملة :

تعد تجارة الجملة أحد المحاور الكبرى لسياسة الحكومة التجارية، و ذلك لما تنطوى عليه من اعطاء الاولوية للقطاع التجاري العام، وقدرته على تلبية حاجيات المواطنين و الاقتصاد، غير أن هذا لا يتم ما لم يكن تنظيم تجاري محكم يستفيد من السوق الداخلية، و يوفر اسباب الحفظ و التبريد و التوزيع و التخزين.

أن القطاع الخاص رغم ضعف امكانياته يتدخل بشكل واسع في تجارة الجملة حيث نجده يشارك المؤسسات التجارية الوطنية في تجارة الجملة ان لم نقل ينافسها في الوقت الذى نجد فيه الوحدات المحلية غائبة وكأن الامر لا يعنيها . و الارقام الموالية خير معبر عن ذلك .

جدول رقم (35)

مكانة المؤسسات المحلية لتجارة الجملة بولاية البليدة (1)

الدائرة	المؤسسات الوطنية	المحلية أ. الولائية	المسيرة أ. ذاتيا	الخواص	المجموع
البليدة	01	—	—	10	11
الاربعاء	02	—	03	10	15
العفرون	01	—	—	03	04
القليعة	02	01	03	17	23
بوفاريك	03	04	—	09	16
حجوط	—	—	09	07	16
شرشال	01	—	—	07	08
الولاية	10	05	15	63	93

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de ELIDA, Année 1977/1978.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (35) نجد أن الموسسات المحلية لممارسة تجارة الجملة كانت غائبة و العدد القليل (5) موسسات هي موسسات ولائية، و لو نظرنا الى تجارة الجملة و المكانة التي تحتلها في تموين تجار التجزئة و الاقتصاد لوجدنا ان الادارة المحلية تفتقر الى عامل قوي يمكن من خلاله ان تتحكم في اشتراكية وسائل الانتاج و ان تجعل للقطاع العام الدور الاساسي في قيادة التنمية المحلية. غير أن الامور ليست دائما على قدر من الوضوح فرغم هيكلة الموسسات و تحويل عدد كبير من ممتلكات موسسات وطنية الى موسسات جهوية او محلية و مع ذلك يبقى قطاع تجارة الجملة دون المستوى و هذا ليس لاسباب مادية انما لاسباب تنظيمية و بشرية.
و من ثم أن التغيير و التحكم في تجارة الجملة على المستوى المحلي مرهون بتغيير سلوك البشر و تربيتهم و دون هذا التغيير تبقى الشروط موفرة لتوسيع و تنشيط الخواص في قيادة و التحكم في تجارة الجملة و ما يترتب عليه من تحكم في تموين السكان و الاقتصاد على حد سواء.

2 ـ تجارة التجزئة :

تعتبر تجارة التجزئة احد المراحل الهامة في التنظيم التجاري، و من خلالها يتمكن المواطن من قضاء حاجياته ، غير أن قضاء حاجياته قد يكون سهلا كما قد يكون صعبا تبعا لمستوى التموين و منع الاحتكار، و معلوم أن الوحدات العاملة في تجارة المفرق هي على نوعين اما وحدات ذات ملكية عامة أو خاصة، و الادارة المحلية حتى يمكنها ان تتحكم اكثر في السوق عليها ان تقوي الموسسات العامة تحسبا للتموين المنتظم و منعا للاحتكار و غلاء الاسعار. غير أن الواقع العملي ليس دائما هو الوجه الحقيقي للاطار النظري بل ان ثمة تفاوتا في التقارب او التباعد فيما هو مطروح و ما هو محقق من ولاية الى ولاية و من بلدية الى اخرى و من خلال هذا المنظور يمكن التعرف على دور القطاع العام و الخاص في تجارة التجزئة ضمن ولاية البليدة.

أ ـ القطاع العام :

من الموسسات العاملة التي تتولى تجارة التجزئة ضمن ولاية البليدة ، الاروقة الجزائرية، و هي موسسة تجارية ذات طابع وطني في مرحلة ما قبل 1984. وكذلك أسواق الفلاح موسسات تجارية ذات طابع ولائي .

• الاروقة الجزائرية :

هي نظام تجاري ذو طابع وطني تأسست بموجب المرسوم رقم 67 ـ 47، لتحل محل الشركات التجارية الكبرى التي كان يملكها الاجانب، و هي منذ انشائها الى اليوم تتولى البيع بالتجزئة و تتعامل مباشرة مع المواطن و هذا يقتضي توسيع وحدات هذه الموسسة الوطنية غير ان انتشارها بقي محصورا في عواصم الولايات و أن تطورها كان بطيئا على المستوى الوطني سواء من حيث مساحة البيع او اليد العاملة او رقم الاعمال، و الجدول التالي خير معبر عن ذلك.

جدول رقم (36)

تطور الاروقة الجزائرية (1)

السنة / مجال التطور	1973	1977	1979	1981
مساحة البيع بالمتر المربع	18,000 م2	20775 م2	87,000	131834
تطور اليد العاملة	2591	4237	5935	8358
رقم الاعمال (بملايين الدينارات)	368,61	111985	197925	234699

1 ـ عبد العزيز خلاف و [illegible] ، القطاع التجاري جهود متواصلة في خدمة الجماهير ، مجلة الجيش، عدد 220، جويلية 1982، ص: 43.

رغم الانتشار المحدود للاروقة الجزائرية والمركزية التي عرفتها فانها لعبت دورا كبيرا في توفير الحاجيات الاساسية للسكان ومحاربة النقص والمضاربة والاحتكار ويزيد دورها اكثر بعد الهيكلة وخضوعها للادارة المحلية، وفي اطار تدعيم وتوسيع موسسة التوزيع العام ـ التي خلفت الاروقة الجزائرية ـ استفادت ولاية البليدة من ثلاثة وحدات انجزت آخرها سنة 1983 وهي كلها مركزة في الاماكن التي يزدحم فيها السكان (البليدة، الاربعاء، تيبازة). وقد خفف من حدة التركيز هذه التنظيم التجاري الجديد الذي ظهر في صيغة ريفية وانتشر في المدن عبر بلديات الولاية.

• أسواق الفلاح :

أسواق الفلاح موسسات تجارية عمومية ذات صبغة ريفية هدفها تموين السكان المحليين والاقتصاد عن طريق البيع بالتجزئة، وقد عرفت اسواق الفلاح انتشارا واسعا في المساحة المخصصة للبيع والتخزين حيث انتقلت من (72٫000 م2) سنة 1979 الى (124٫000 م2) سنة 1981 ، وانتقل عدد العمال من (3336 عاملا) سنة 1979 الى (7819 عاملا) سنة 1981 (1) وقد كان نصيب ولاية البليدة ضمن هذا التطور العام (24) سوقا للفلاح و (3) ملحقات (2)، أي بمعدل سوقا للفلاح في كل بلدية، ومعلوم ان مساحة التخزين والبيع لم تصل الى الحد المقرر بحيث تتربع أسواق الولاية وملحقاتها على (76694 م2) بينما المقدر الاحتياجات هو (121٫194 م2) (3) غير أن ما يمكن ملاحظته لا يتوقف دائما على المساحة المخصصة للتخزين والبيع اما عامل التوزيع والتسيير يعتبران من اهم العوامل في قدرة الموسسات التجارية العمومية، والدليل على ذلك ان دائرة القليعة حازت على حصة الاسد في قيام اسواق فلاح في كل بلدية وايجاد ملحقاتها بالقرى والفضل هذا يرجع الى الاطار البشري المسير وحرصه على تحقيق النفع العام ، واستقرار الاسعار ومنع الاحتكار والمضاربة، وهذا فيه فائدة للمنتج والمستهلك بالاضافة الى المكانة التي تصبح عليها الادارة المحلية في نظر السكان، وعليه فان دور الموسسة العمومية في ممارسة تجارة المفروق سيغدو حدين يهدف الى استقرار وتنشيط الحياة التجارية واما أن يكون أداة لسلب أموال الدولة وفتح الباب امام القطاع الخاص في ممارسة تجارة التجزئة.

د ـ القطاع الخاص :

يحتل القطاع التجاري الخاص مكانة مرموقة في تغطية الحاجيات السكانية وذلك لما ينطوي عليه من قدرة كافية لاستغلال الامكانيات المتوفرة لديه ، وكذلك التجاوب مع روح التجارة القائم على سرعة المعاملات والائتمان.

ان الطابع العام لولاية البليدة فلاحي لكنه ونتيجة للارباح الخيالية نجد النشاط الاجتماعي توجه بشكل اساسي الى ممارسة حرفة التجارة، باعتبارها حرفة تدر ربحا ماديا مرتفعا، والدليل على ذلك التزايد الهائل في عدد التجار الخواص حيث انتقل من 5893 تاجرا سنة 1978 الى 17 500 تاجر سنة 1983 (4).
اى بزيادة (11607 متجر) في مدة خمس سنوات وبزيادة سنوية تقوى (43 %)، وهي

---

1 ـ عبد العزيز خلاف، ... ، القطاع التجاري جهود متواصلة في خدمة الجماهير مرجع سابق، ص : 43.

2 ـ Wilaya de BLIDA, D.A.M.T, R A E P N, Mars 1984.

3 ـ ولاية البليدة، مديرية التجارة، تقرير سنوي، 1983.

4 ـ ولاية البليدة، مديرية التجارة، تقرير سنوي، 1983.

زيادة ملفتة للإنتباه لانه لم يصل أي قطاع اقتصادى أو اجتماعي آخر لها و لان لها عواقب ينبغي ان تتخذ لها التدابير اللازمة إلى توجيه هذه الزيادة نحو احتياجات، السكان و الاقتصاد، للافصاح عن منطلقا تجارة الخواص بالتجزئة في ولاية البليدة نورد الارقام الموالية.

جــــدول رقــــم (37)

أصناف تجارة التجزئة في القطاع الخاص (1)

نــوع التـجـارة	الـــدوائـــر							
	البليدة	الاربعاء	العفرون	القليعة	بوفاريك	احجوط	شرشال	الولاية
الحبوب الجافة	09	59	07	07	13	01	11	107
الحليب و مشتقاته	136	40	10	11	34	20	27	278
الجزارون	103	42	21	41	43	31	35	316
السـمـك	22	09	03	21	10	11	34	110
الخضر و الفواكه	213	87	37	100	80	50	57	624
المواد الغذائية	176	161	116	215	209	80	163	1120
مخابز و حلويات	324	49	32	74	65	52	90	626
الأدوات الفلاحية	—	—	—	12	09	—	—	021
الآلات الحديدية	22	10	06	06	09	02	11	021
الادوات المنزلية	36	06	03	12	12	01	05	075
الوقود و التشحيم	28	27	15	19	32	16	09	148
الخشب	11	05	01	22	06	15	28	088
النسيج و الالبسة	359	59	38	46	92	09	40	643
أدوات الصيد	034	22	04	22	21	03	07	163
الاثاث الخزف	09	08	06	08	24	39	04	098
عقاقير	32	08	13	07	26	01	04	091
الاثاث المنزلي	31	08	07	55	12	06	09	128
كتب و جرائد	54	07	04	07	21	3	02	103
تجارة البساط (فراش)	—	04	01	—	—	—	02	007
الجواهر	30	08	02	02	06	01	05	54
أنواع أخرى من التجارة	98	36	16	103	240	16	20	619
المجموع	1772	645	342	790	979	357	508	5393

1 — MANOUS Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, Année 1977/1978.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (37) يتبين لنا الرجه العام لنوع التجارة حسب دوائر الولاية. غير أن هذا التوجه تحكمه عدة عوامل نذكرمنها ما يلي :

— عامل المضاربة يشكل هذا العامل العمود الفقري لممارسة الحرفة التجارية، حتى أن البعض اعتبر أن معيار التمييز بين العمل المدني و التجاري هو تحقيق الربح و ليس العمل الوسيط.

— عامل الندرة و الاحتياج ان الحرفة التجارية تنطلق من حاجة مستهلك الى خدمة معينة، و الجهة الاقدر على تقدير هذه الخدمات هي الادارة البلدية الامر الذي يلقي على عاتقها مهمة توجيه التجارة نحو توفير الخدمات للسكان و للسكان و الحد من توسع أنواع من التجارة التي تكون بكثرة وكمالية، و لذا تمكن التعليمات التنظيمية البلديات من منح رخص حاجة البلدية الى نوع التجارة أو الحرفة المطلوب في قيامها أو التحويل اليها. و تكون هذه الرخص شرطا اساسيا للقيد في السجل التجاري.

— عامل اجتماعي وهو النظرة الاجتماعية للحرفة التجارية، فإن كانت التجارة في الماضي من المهن المنبوذة فانها اليوم على العكس من ذلك ، و ان لذى يمارس التجارة هو الفرد صاحب التقدير و الاحترام.

الى جانب هذه العوامل هناك عوامل سياسية و أخرى اقتصادية عملت على تشجيع القطاع التجاري و أدت الى تطور هائل في عدد التجار الخواص فعلى سبيل المثال نجد في ولاية البليدة في مدة خمس (5) سنوات انتقل تجار المواد الغذائية من (1120) تاجر سنة 1978 الى (3000) تاجر سنة 1983، أي زيادة قدرها (167,3 %) في نفس الفترة و زيادة سنوية قدرها (33,5 %)، كما انتقل تجار الخضر و الفواكه من (624) تاجرا سنة 1978 الى (2800) تاجرا سنة 1983، أي بنسبة نمو قدرها (348,7 %) في مدة خمس (5) سنوات. و زيادة سنوية قدرها (69,7 %).

ان مثل هذه الزيادة تكشف لنا مدى الاقبال الهائل و النمو السريع لقطاع التجارة خاصة الحرف التجارية ذات الاستهلاك الواسع و بالرجوع الى الارقام و التقارير الخاصة بتجارة التجزئة نجد ما تطورت بنسبة عالية حيث بلغ معدل النمو : (43 %) سنويا، و السؤال هل رافق هذا النمو في مجال التجارة نموا في الانتاج و تطوير قطاع النقل ؟ أم أن النمو كان لقطاع على حساب آخر ؟.

ان الاجابة على هذه الاسئلة تتوقف على معرفة و دراسة قطاع الانتاج و النقل، وقد دلت التقارير انه في مجال تموين السكان جندت كافة الامكانيات لتحسين الانتاج و التوزيع و النتائج المحصل عليها تدل على أن ثمة كفاية في تلبية طلب المواد الاستهلاكية الاساسية مثل السكر، الطماطم المصبرة، مسحوق الحليب، الشاي، الزبدة، السميد، اللحوم البيضاء، و النقص في توفير هذه المواد في أغلب الاحيان مرده الى التخزين و التوزيع، فالمساحة المخصصة للتخزين في ولاية البليدة تقدر بـ (76694 م2) في سنة 1983 بينما قدرت احتياجات التخزين بـ (121,194 م2) في نفس السنة أي بنسبة عجز قدرها (58 %)، أي ان امكانيات التخزين الموجودة حاليا لا تستقبل سوى (42 %) مما هو معد للاستهلاك، و الشيء الملاحظ هو ان المخازن العامة معروفة في قدرات تخزينها اما القطاع الخاص فقدراته قوية في التخزين و الحفظ لكنها غير معلومة و هذا ما يمكن لمسه من خلال انه من بين (17,500) تاجر نجد (25 %) يحترفون تجارة الجملة، و الباقي من باعة التجزئة و حتى هؤلاء الباعة لهم امكانيات متفاوتة في التخزين و الحفظ، و الجهة الاقدر على معرفة و تجنيد الامكانيات المحلية هي البلدية

الامر الذى يتطلب منها اجراء جرد عام يمكنها من حصر امكانيات القطاع العام و الخاص وتوجيههما لسد حاجيات السكان المتزايدة، و هذا العمل بدوره يتطلب وضع برنامجا للتموين و الرقابة و الحفظ و الصيانة.

نخلص مما سبق الى أن قطاع التجارة يعتبر من بين القطاعات الاقتصادية الحساسة التي تؤثر بشكل او باخر على التنمية لذا يقتضي التحكم في قطاع التجارة عدة خطوات نذكر منها :

— العمل على تحسين الانتاج و التخزين و النقل يؤدى الى تموين منتظم و استقرار في التجارة.

— وضع نظام للاسعار يأخذ بعين الاعتبار دور المنتج و الوسيط و المستهلك .

— تدخل وحدات الادارة المحلية بمؤسسات و مخازن عامة تمكنها من قيادة باقي التجار على المستوى المحلي .

— اعتماد الادارة المحلية في مجال توجيه التجارة على التخطيط و مراقبة سير حركة التجارة بصفة دائمة.

— وضع و تنظيم سوقا للبيع بالجملة على مستوى كل دائرة و الحد من ظاهرة بيع الحقول قبل نضوجها باثمان و تقديرات جزافية.

ان هذه العوامل و غيرها تؤدى الى انتظام قطاع التجارة و تحقيق الاكتفاء محليا و التخلص من ظاهرة الاستيراد خاصة المواد الغذائية و الاستعداد الى توجيه المجهود الفائض الى التصدير.

المبحث الرابع

النقل

ان الحديث عن تنمية اقتصادية مزدهرة و تموين منتظم للاقتصاد و السكان يتطلب وجود قطاع ارتكازى قوى في البلاد قادر على تحقيق الاهداف الاقتصادية و الاجتماعية المسطرة في مختلف مجالات التنمية، و معلوم أن قطاع النقل الموروث عن العهد الاستعمارى لم يكن ملائما لخدمة الاقتصاد و السكان الجزائريين لانه اقيم لاجل خدمة المستعمرين و ابقاء الاحتلال، و مما يدل على ذلك حالة الهياكل القاعدية — شبكة النقل — المتواجد حيث يتمركز المعمرون و وفقا لحاجاتهم و مصالحهم.

ان الجزائر المستقلة عرفت فراغا كبيرا عقب الاستقلال في مختلف الميادين منها قطاع النقل الذى اصبح يشكل عقبة امام تطبيق سياسة التوازن الجهوى بين سكان المدن و الريف و سكان الشمال و الجنوب و لقد هدف الميثاق الوطني الى القضاء على هذه العقبة عندما نص على ان : (الاهداف العظمى التي حددتها الثورة الجزائرية من أجل بناء امة عصرية و تشييد اقتصاد مستقل و مزدهر تتطلب انجاز برنامج ضخم يشمل جميع اجزاء القطاع الارتكازى بل ان انجاز هذا البرنامج هو وحده الكفيل بالقضاء على المغالق التي تعرقل التنمية و تشكل أعمق البقايا التي تركها التخلف الاستعمارى) (1).

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، الباب السابع، ص : 229.

يرمي هذا المخطط الى القضاء على عوامل التخلف وارساء اسس الاستقلال السياسي عن طريق التحرر الاقتصادي والاعتماد على النفس الذي يتطلب العمل على تحقيق جملة من الاهداف في مجال قطاع النقل نذكر منها :

— تحديث شبكة السكك الحديدية و توسيعها .

— توسيع التجهيزات المرفئة و الجوية .

— تطوير شبكة الطرق البرية و توسيعها .

— تجهيز الجزائر باسطول بحري قوي يمكن الجزائر من تمتين علاقاتها مع الدول .

— تحسين و تطوير النقل العمومي ، و تعزيز هياكل النقل التجاري .

ان هذه الاهداف ضخمة بالقياس الى تكاليفها ، و هي ذات طابع وطني يندرج انجازها ضمن المخططات الوطنية ، و ميزة المخطط الخماسي الاول انه الى جانب البرامج الوطنية كثف نشاط الادارة المحلية من بين هذا النشاط تطوير قطاع النقل في حدود الاختصاص و الامكانيات ، و لمعرفة قطاع النقل بولاية البليدة نتناوله من حيث النقاط التالية :

— شبكة الطرق .

— النقل الوطني .

— النقل المحلي .

أولا — شبكة الطرق

من الاهداف الاساسية التي حددها الميثاق الوطني تحديث و توسيع شبكة الطرق طبقا لمتطلبات التنمية ، و في الاتجاهات الآهلة بالسكان بحيث يترتب على هذا التحديث محو الفوارق الجهوية و تمكين سكان القرى و الجنوب من الاتصال و النقل و الانتقال فيما يحيط بهم من جانب و من جانب ثاني تمكين الوحدات الاقتصادية من تزويد نفسها بالمواد الاولية و تسويق منتوجاتها في نفس الوقت ، و ضمن هذا السياق نجد درجة توسيع و تحديث شبكة الطرق تتفاوت من منطقة الى اخرى و من ولاية الى ولاية فما هو اذن حال شبكة الطرق بولاية البليدة ؟ .

من المعلوم أن ولاية البليدة تكونت سنة 1974 ، و تكونت مساحتها من أقاليم كانت تابعة للجزائر العاصمة و اخرى تابعة لولاية الاصنام (شلف حاليا) و هذا أكسبها برنامجا مزدوجا لتحديث شبكة الطرق بالولاية . هذا من ناحية ، و من ناحية ثانية قرب ولاية البليدة من الجزائر العاصمة ، و وجود كثافة سكانية بها عالية ، و اعتبار الولاية حلقة وصل تمر بها الطرق من الغرب الى الشرق و من الشمال الى الجنوب ، كل ذلك جعل الولاية تعرف حركة مرور متزايدة الامر الذي يقتضي ايجاد شبكة من الطرق بالولاية تفك الخناق على التجمعات السكانية و الاقتصاد ، و يقضي على عزلة المناطق الاخرى . غير أنه بالرجوع الى برنامج تحديث الطرق نجد ان الجهود المبذولة انصبت بشكل اساسي في المحافظة على صلاحيات الطرق الموجودة و الجدول الموالي خير معبر عن الطرق بالولاية .

جـــدول رقـــم (38)

شبكة الطرق بولاية البليدة (1)

نوعيــة الطــرق	العـــدد	طول الطريـــق بـ كـلـم
الطرق الوطنيــة	10	404
الطرق الولائيــة	59	879
الطرق البلديــة	—	664
المجمـــوع	69	1947

بالنظر الى الجدول رقم (38) نجد أن اجمالي الطرق بالولاية يصل الى (1947 كلم) ، ومعلوم ان مساحة الولاية تقدر بـ 37557 3 كلم2 وبتقسيم اجمالي الطرق على المساحة الاجمالية ينتج ان كثافة الطرق بالولاية تصل الى (0,49) كلم في الكلم2 الواحد ، وهذه الكثافة تبدو محترمة اذا ما قسناها بالكثافة الوطنية التي تقدر بـ (0,24) كلم في الكلم2 الواحد ، اي ان كثافة الطرق بولاية البليدة ضعف الكثافة الوطنية لكن هذه النسبة غير كافية لما تتميز به الولاية من كثافة سكانية عالية وحركة مرور مزدحمة، غير انه في اطار الجهود المتواصلة تم تعبيد (240 كلم) طرق وطنية وولائية و 143 كلم طرق بلدية وريفية سمحت هذه المجهودات باخراج ما يزيد عن (25) الف ساكن من العزلة في سنوات ما قبل 1979 . أما في سنوات ما بعد 1979 وضمن المخطط الخماسي الاول فانه تم انجاز (435 كلم) منها (300) كلم طريق بلدى وسمح هذا الانجاز باخراج ما يزيد عن (60) الف ساكن من العزلة.

من خلال هذه الارقام الاولية يتضح وأن فيه مرحلتين متباينتين في انجاز الطرق، فمرحلة ما قبل (1979) تركزت بشكل أساسي على الطرق الوطنية وخدمة الاهداف الاقتصادية بينما مرحلة ما بعد (1979) تركزت على منح الصلاحيات الكاملة للادارة المحلية في انعاش شبكة الطرق وفك العزلة عن المواطنين، وهذا ما يمكن لمسه من خلال ما انجز ضمن المخطط الخماسي الاول في مجال الطرق البلدية وهو (200 كلم) وفك العزلة عن (60) الف ساكن وهذا الانجاز لم تبلغه عشرية كاملة غير أن الشيء الذى يمكن أن يوخذ في الحسبان هو ان الظروف كانت مهيأة للانجاز بخلاف المرحلة السابقة هذا من جهة ومن جهة ثانية إن التسيير المحلي (اللامركزى) لمشاريع الانجاز أثبت فعاليته وسرعته خلافا للتسيير المركزى.

ان من القضايا التي اثرت على شبكة الطرق هي قضية الجسور العابرة للانهار وخطوط السكك الحديدية، والجسور التي هي في وضعية متردية الجسور الواقعة في الطرق الولائية او البلدية ذلك لان هذه الجسور تعاني من القدم مما جعلها لا تستجيب لحاجيات النقل خاصة الوزن الثقيل من جهة ومن جهة ثانية ضعف امكانيات الادارة المحلية والتي لا تقدر على تجديدها الى جانب مركزية التخطيط غير أنه ضمن

---

1 — ولاية البليدة، مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية والاجتماعية للولاية، مرجع سابق، ص : 17 .

المخطط الخماسي الاول تمكنت الادارة المحلية من استقلالية واسعة تمكنها من تسيير شؤونها و مصالحها على المستوى المحلي من تطوير و توسيع شبكة الطرق بالولاية.

ان تحسين مستوى إداء الطرق بالولاية يتطلب توفير عدة شروط نذكر منها :

- الابتعاد عن التجمعات السكانية.

- تكييف شبكة الطرق مع كثافة المرور، و مرور الوزن الثقيل، و موقع الولاية من حركة المرور المتزايدة.

- المحافظة على الطرق الموجودة، و شق طرق جديد مع الاخذ بعين الاعتبار دور الجسور في فك الخناق في تقاطع الطرق و السكك الحديدية و التقليل من المسافة و التكلفة.

- جعل الطرق اداة لفك العزلة عن سكان القرى، و الحد من النزوح الريفي، و تموين الاقتصاد.

ان مراعاة هذه الشروط و غيرها مرهون بتدخل الإدارة المحلية و قدرتها على تحديث شبكة المرور، غير انه نتيجة لوجود طرق وطنية و اخرى ولائية و ثالثة بلدية فان الموقف يقتضي جعل هذا الانواع الثلاثة متكاملة.

ثانيا : النقل الوطني

يعتبر النقل الوطني العمود الفقري للقطاع الارتكازي و الاساس في تطوير التنمية الإقتصادية و الاجتماعية، و مرحلة ما قبل 1978 تميزت ببناء الصناعات الثقيلة، و قيام برامج استثمارية ضخمة مما ترتب عليه :

- توسيع مجال الاستثمار.

- عجز قطاع النقل عن تلبية حاجيات الاقتصاد الوطني.

- ضعف الاستفادة من الامكانيات الصناعية الموجودة.

- ضعف نسبة النمو السنوية، بحيث تدلنا الارقام انه في سنة 1978 قد سجل فيها قطاع النقل حمولة بلغ متوسط الزيادة السنوية في قطاع النقل البرى (15 %) و البحرى (6,3 %)، و نقل المسافرين (20 %) (1). و بالفعل لقد خلصت وزارة التخطيط من تقييمات العشرية 67/78 الى ان (طاقات موسسات النقل و الانتاج و التوزيع قد تطورت بصورة فوضوية و لها انتاجية ضعيفة جدا، فالميل نحو التجهيز بوسائل النقل على حساب الفعالية قد تطور تطورا يكاد يكون عاما في الموسسات الغير الموهلة للقيام بهذه الوظيفة بصفة جديدة و قد نتج عن هذا الميل تكاليف مرتفعة للخدمات و نسبة ضعيفة (50 %) في استعمال التجهيزات المرتفعة التكاليف، و ارتفاع نسبة التجميد بصفة غير معقولة لخسائر بعض الموسسات 40 %) (2).

قد يكون في هذا النص شيء من المبالغة و عدم مراعاة الظروف و الامكانيات المادية و البشرية في المراحل الاولى من تطبيق مخططات التنمية، و الشيء الذى ينبغي لفت النظر اليه هو ان المخططات الوطنية - الثلاثي و الرباعي الاول و الثاني -

---

1 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، تقرير عام للمخطط الخماسي 80 - 1984، ص : 221.

2 - الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، تقرير عام للمخطط الخماسي 80 - 1984، ص : 222.

كانت طموحة إكثر من قدراتها الانتاجية وحصل من وراء هذا الطموح عجز متوالي للقطاع الارتكازي والانطلاق نحو بناء قطاع ارتكازي قادر على تلبية الحاجيات السكانية والاقتصادية على حد سواء.

ان الصورة التي أصبح عليها قطاع النقل – بصفة عامة وقبل بداية تطبيق المخطط الخماسي – انه لا يستجيب لحاجيات السكان والاقتصاد على مختلف ولايات الوطن منها ولاية البليدة.

ان الدولة الجزائرية دولة اشتراكية والقطاع العام هو القائد في الانتاج والتوزيع والنقل، وعليه فان النقل الوطني هو القائد على مستوى ولاية البليدة نظرا لما يمتلكه من وسائل لنقل الاشخاص والبضائع.

1 – نقـل المسـافريـن :

يعتمد قطاع النقل الوطني في نقل المسافرين على الشركة الوطنية لنقل المسافرين والشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية.

أ– الشركة الوطنية لنقل المسافريـن :

يوجد تحت تصرف ولاية البليدة ثلاثة وحدات تابعة للشركة الوطنية لنقل المسافرين وهي الوحدة (12) و (13) و (14). فالوحدة (12) هي الوحيدة التي يوجد مقرها بالبليدة والتي تخصص من مجموع حافلاتها (146 حافلة) (32) حافلة للنقل بالولاية، اما الوحدة (12) فمقرها يوجد ببئر مراد رايس وتعمل في الولاية ب (31) حافلة حافلة في حين تعمل الوحدة (14) ب (19) حافلة في الولاية والتي يوجد مقرها بحسين داي اى أن مجموع الحافلة يصل الى (82) حافلة حسب ارقام 1982.

في الغالب الارقام وحدها لا تعبر عن مستوى النقل بالولاية بل التوزيع والانتظام والاستمرارية في تحسين التسيير. والارقام الموالية تبين لنا توزيع النقل في الولايـة.

جـــدول رقـــم (39)

توزيع حافلات النقل الوطني على دوائر الولاية (1)

الـدائـــرة	عـدد الحافـلات	عـدد الخطـوط
البـليـدة	27	14
حجـوط	08	08
شرشـال	12	09
القـليـعة	10	11
بوفاريـك	10	10
الاربـعـاء	08	08
العفـرون	20	20
الـولايـة	95	80

1 – ولاية البليدة، مديرية التخطيط والتهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية والاجتماعية للولاية، مرجع سابق، ص : 35.

بالنظر الى خطوط النقل الرئيسية نجد كفاية الامكانيات المتوفرة خاصة و أن مساحة الولاية قليلة و سهلة الاتصال . غير أن الواقع يشير الى نقص بين في نقل الشركة الوطنية لنقل المسافرين على مستوى الولاية، و أن المحلل لهذا النقص يجد ان قانون المنافسة لم يعمل عمله بين الوحدات العاملة في الولاية، و أنه بدل أن تسود المثابرة الى العمل سادت المثابرة بين الوحدات الى الوهن و التعطيل و سوء تنظيم الخدمات و هذا ليس على مستوى البرامج المقترحة انما الاعمال المنجزة، و الارقام تشير الى أن ما قامت به الوحدات الثلاثة من نقل تناقص ففي سنة 1982 على سبيل المثال نقل ما يزيد عن (3,15) مليون مسافر بينما انخفض هذا المقدار بما يقارب (4) ملايين مسافر سنة 1983 و قد يرجع السبب في ذلك الى :

- توسيع قطاع نقل العمال على حساب النقل العام .
- غياب الصيانة لعتاد النقل و التعطيل المستمر .
- ظهور نقل جديد تمثل في تدخل الادارة المحلية في نقل المسافرين و هو النقل ما بين البلديات .

ان الوضع العام لقطاع نقل المسافرين الوطني يقتضي أن تكون له أهداف و مصالح وطنية، و أن ما من شأنه ذا طابع عمومي أن يبقى من اختصاص وحدات الادارة المحلية، و نقل المسافرين بواسطة الشركة الوطنية أو الموسسة الجهوية للنقل بالوسط هو نقل اساسي متكامل مع نقل المسافرين بواسطة السكك الحديدية و النقل المحلي ، فما هو وضع نقل المسافرين بواسطة السكك الحديدية ؟ .

ب - النقل بالسكك الحديدية :

يعتبر النقل بالسكك الحديدية أحد وسائل نقل المسافرين الهامة نتيجة لما تمتلكه من قدرة على النقل من جهة و من جهة ثانية التحسن المستمر و المنتظم في تقديم الخدمات، و بحكم موقع الولاية فانها اخذت حصة الاسد في الخطوط الحديدية المزدوجة و الممتدة من الجزائر العاصمة الى مدينة العفرون، و نقل المسافرين بالسكك الحديدية يمتد على مسافة (60 كلم) ابتداء من بلدية بابا علي الى مدينة وادى جر مرورا ببلدية شبلي ، بئرتوتة، بوفاريك، البليدة، شفة، موزاية، العفرون، ثم وادى جر. و تدل الارقام أن القاطرات العاملة بالولاية هي (24) قاطرة موزعة الى ثماني (8) قاطرات مخصصة للخطوط الطويلة، ستة عشر (16) قاطرة مخصصة للنقل على المستوى المحلي ، منها اثنى عشر (12) قاطرة بين الجزائر و مدينة العفرون و اربع (4) قاطرات تتحرك بين الجزائر و البليدة، خميس مليانة و ولاية شلف (1) و قد سمحت حركة النقل هذه بنقل 430760 مسافر سنة 1982 لتصل الى 450709 مسافر سنة 1983 . و عليه يمكن تفسير هذه الزيادة بعاملين أساسيين هما :

- حركة تنقل الطلبة و العمال اليومي .
- انتظام سير حركة المرور .

ان هذا التحسن الملحوظ ليس في مجال نقل المسافرين انما في مجال نقل البضائع و عليه فان النقل بواسطة السكك الحديدة يشكل أحد اعمدة القطاع الارتكازى في اى نهضة اقتصادية و اجتماعية. ان كان هذا فيما يتعلق بنقل المسافرين بواسطة الموسسات النقل الوطني فان دور هذه الموسسات لا يقل اهمية في شحن البضائع و الامتعة .

2 ـ نقل البضائع :

المؤسسة الاكثر تأهيلا لنقل البضائع الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية غير أنه نظرا لمحدودية خطوط السكك الحديدية فان دور هذه الشركة يظهر اكثر في المدى البعيد و المسافة البعيدة، و ضمن ولاية البليدة لا تتجاوز خطوط السكك الحديدية (50) كلم و مع ذلك فان هذه الشركة نقلت ما يزيد عن مليون طن في العشرية ما بين 1967/1978، في الوقت الذي نجد فيه الشركة الوطنية للنقل البرى لم تتجاوز 60 الف طن في نفس المرحلة أي أن المعدل النقل السنوى للشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية يتراوح بين (40) ألف و (50) ألف طن بينما معدل النقل السنوى في الشركة الوطنية للنقل البرى يتراوح بين (5) و (6) آلاف طن سنويا . و مثل هذه الوضعية تجعل الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية اكثر تأهيلا لنقل البضائع و تدعم خطوط النقل الرئيسية بوحدات النقل البرى أو وحدات النقل التابعة للادارة المحلية، فما هو وضع و امكانيات النقل المحلي ؟.

ثالثا : النقل المحلي

ان النقل الوطني بشكليه ـ نقل المسافرين و نقل البضائع ـ يبقى من القطاعات الاساسية لوجود قطاع ارتكازى قوى يستجيب لمطالب التنمية الاقتصادية الوطنية أما مطالب التنمية المحلية فان الجهة الاقدر على تلبيتها هي الادارة المحلية وما تمتلكه من وسائل نقل و سواء تعلق النقل بنقل المسافرين أو البضائع فانه يشترك في ادائه قطاع النقل العام المحلي، و قطاع النقل الخاص فما هي امكانية قطاع النقل المحلي بولاية البليدة ؟.

1 ـ نقل المسافرين :

لقد ظلت الشركة الوطنية لنقل المسافرين و الشركة الوطنية للنقل بالسكك الحديدية محتكرة النقل المحلي طيلة العشرية 67/78. و تدخل النقل المحلي لم يظهر خلال هذه العشرية الا بواسطة سيارة الاجرة، ومع بداية تطبيق المخطط الخماسي الاول اقيمت نقابات ما بين البلديات على مستوى الدوائر الى جوار النقل بواسطة سيارة الاجرة فما هي اذن امكانيات النقل المسافرين على المستوى المحلي ؟.

أ ـ النقل بين البلديات :

النقل بين البلديات قديم التنظيم جديد النشأة كبير الفعالية ساهم فعلا في القضاء على ازدحام المسافرين و طول الانتظار و قضى على العزلة التي كانت تعرفها القرى و المداشر.

اداريا تقسم ولاية البليدة الى سبع (7) دوائر و ثلاثة و ثلاثون (33) بلدية، و هذا اقتضى انشاء ستة (6) موسسات نقل بين البلديات و موسسة نقل بلدى واحدة هي موسسة النقل لبلدية البليدة. و بالرغم من قصر عمر تجربة النقل المحلي فانه عرف تطورا محسوسا من حيث الامكانيات و حجم العمل المقدم و الارقام الموالية خير معبر عن هذه الامكانيات.

جـدول رقـم (40)

توزيع حافلات النقل المحلي (1)

الـدائـرة	عـدد الحافـلات	عـدد المقاعد
البليدة	57	4120
الاربعاء	18	740
بوفاريك	26	1200
العفرون	24	1010
حجوط	19	875
شرشال	13	835
القليعة	18	830
الولاية	175	9610

ولقد أدت الامكانيات المقيدة في الجدول رقم (40) الى تغطية حاجيات المواطنين في مجال النقل بحيث أن هذه المؤسسات نقلت في سنة 1982 (22) مليون مسافر لتصل الى (31) مليون سنة 1983، اي بزيادة سنوية قدرها (40 %) وحسب تصريحات المختصين في مديرية النقل فان هذه النسبة ترتفع الى (100 %) ان استغلت الامكانيات المتوفرة وانتظمت اتجاهات وأوقات النقل في اليوم والاسبوع والشهر والسنة.

ان الارقام تشير الى أن لولاية البليدة حظيرة تتألف من (421) حافلة تقدر سعتها بـ (12,000) مقعد، وان تشغيل هذه الامكانيات مقسم ما بين موسسات النقل ما بين البلديات والموسسات الاقتصادية، وعليه فان الاستغلال الامثل للامكانيات المتوفرة يكمن في القضاء التدريجي للنقل الخاص بالعمال في مقابل تطوير النقل العمومي من حيث الامكانيات والتنظيم، ذلك لان احتكار عدد هائل من الحافلات للوحدات الاقتصادية يزيد من تكلفة الانتاج وينعكس على ضعف التمويل مما يودي في النهاية الى مساواة تكلفة الانتاج لقيمته الحقيقية، وهذا تصور غير عقلاني يعيق تقدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية الامر الذي يقتضي عقلنة الامكانيات واسترشادها في مجال الاستخدام.

ب - النقل بواسطة سيارة الاجرة :

يلعب القطاع الخاص دورا هاما في مجال نقل المسافرين بواسطة سيارات الاجرة وهو يعد الجانب المكمل للنقل المحلي من الناحية الكمية او الفنية.

يوجد بولاية البليدة عدد لا يستهان به من سيارات الاجرة وقد تطور هذا العدد من (645) سيارة سنة 1978 الى (975) سيارة سنة 1981 ليصل الى (1075 سيارة) سنة 1983 والشيء الذي ينبغي أخذه بعين الاعتبار هو مدى توزيع سيارات الاجرة عبر الولاية.

---

1 - ولاية البليدة، مديرية النقل، تقرير عن نقل المسافرين، ماي 1984.

جـــــدول رقـــــم (41)

توزيع سيارات الاجرة عبر دوائر الولاية (1)

الـــدائــــــرة	عـــدد سـيـــارات الاجـــــرة
البـلـيـدة	202
حـجـــوط	60
شـرشـــال	105
القـلـيـعـة	203
بـوفـاريـك	178
الاربـعـــاء	103
العـفـــرون	124
الـــولايـــة	975

يبين لنا الجدول رقم (41) مدى توزيع سيارات الاجرة على دوائر الولاية، غير أن مدى فعالية التوزيع تتوقف على مقارنة بسيارات الاجرة العاملة في بلدية مع عدد السكان و حركة المرور بها ثم ان سيارات الاجرة لا تخضع لنظام الحرف و لا القطاع التجارى انما تخضع لاسلوب الرخص الممنوحة من طرف الولاية و قد تطور هذا الاسلوب من النقل بواسطة سيارات الاجرة الى النقل بواسطة حافلات الاجرة (2) و قد يكون لهذا التوجه اثر على حركة المرور و ازدحام مواقف الحافلات و طول الانتظار، و ذلك رغم الكثافة السكانية العالية و اكتظاظ حركة المرور، ان كان هذا فيما يتعلق بنقل المسافرين فان نقل البضائع لا يقل عنه أهمية.

2 ــ نـقـل البـضـائـع :

بالنظر الى النقل البضائع على المستوى المحلي لم نجد له مؤسسات خاصة به مثلما هو الحال بالنسبة لنقل البضائع على المستوى الوطني، و أن كلما في الامر هو أن المؤسسات التجارية و مؤسسات الانجاز و الخدمات تتولى بنفسها نقل ما تحتاجه من بضائع و عليه نجد مجال نقل البضائع على المستوى المحلي متروكا للقطاع الخاص.

ان ما يمتلكه القطاع الخاص في مجال نقل البضائع يكاد يكون محصورا في النقل الذى تقل حمولته عن خمسة (5) اطنان و الذى تطور بصورة محسوسة خاصة الشاحنات ذات الحمولة واحد (1) طن. و بصفة اجمالية انتقلت قدرة نقل البضائع لدى القطاع الخاص من (577) شاحنة بحمولة قدرها (1161ر384) طن سنة 1980 الى (1469) شاحنة سنة 1984 موزعة حسب الجدول الموالي :

1 ــ ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية، مرجع سابق، ص : 35.

2 ــ ولاية البليدة، مديرية النقل و الصيد البحرى، تقرير نقل المسافرين و العمال، ماى : 1984.

جـــــدول رقـــــــم (42)

تطور شاحنات النقل التي تقل حمولتها من 5 طن (1)

الـدائـرة	1980		1982		1984	
	العدد	الحمولة المستعملة	العدد	الحمولة المستعملة	العدد	الحمولة المستعملة
البليدة	160	305ر169 طن	159	316ر215 طن	332	685ر631 طن
بوفاريك	93	180ر675 طن	139	259ر835 طن	440	356ر880 طن
القليعة	46	087ر685 طن	57	129ر030 طن	146	213ر166 طن
الأربعاء	177	416ر100 طن	212	498ر405 طن	317	651ر171 طن
العفرون	52	39ر610 طن	86	156ر510 طن	127	197ر156 طن
شرشال	13	02ر535 طن	17	38ر460 طن	33	58ر610 طن
حجـوط	31	55ر610 طن	41	67ر385 طن	74	101ر155 طن
الـولايـة	577	1161ر384 طن	711	1459ر840 طن	1469	2263ر796 طن

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (42) يتضح بأن هناك تطورا محسوسا في السنوات الاخيرة لوسائل نقل البضائع وقد يرجع السبب في ذلك الى الانفتاح على القطاع الخاص وتشجيعه لاستثمار طاقاته في حدود ما نص عليه القانون، والى عودة افواج المهاجرين الى ارض الوطن واقتنائهم لشاحنات النقل كل ذلك ساهم في توسيع و امتلاك وسائل نقل البضائع من طرف الخواص في غياب تدخل الادارة المحلية لشحن البضائع.

ان الادارة المحلية الوسائل القانونية و المالية التي تؤهلها القيادة القطاع الارتكازى لادارة المصالح، و ما ينقصها فقط هو الاطار البشرى و النية المخلصة و الايدى الامينة في ادارة ممتلكات وحدات الادارة المحلية وكيف لا و انه رغم ما يتوفر للادارة المحلية من امكانيات مادية فان القطاع الخاص سبقها ليس في النقل الذى تقل حمولته عن (5) طن فقط انما حتى النقل الذى تزيد حمولته عن (5) طن و الارقام الموالية خير معبر عن ذلك.

---

1 ــ ولاية البليدة، مديرية النقل، تقرير عن نقل البضائع بالشاحنات التي تقل حمولتها عن 5 طن، ماى 1984.

جـــدول رقـــم (43)

النقل الذى يمتلكه القطاع الخاص و تزيد حمولته من 5 طن (1)

الدائرة	عدد الشاحنات	الحمولة المستعملة
البليدة	113	1096,630 طن
الصفرون	55	135,200 طن
حجوط	26	213,080 طن
شرشال	23	210,625 طن
الاربعاء	94	812,735 طن
القليعة	45	357,520 طن
بوفاريك	56	475,420 طن
الولاية	417	3301,260 طن

ان الارقام الواردة بالجدول رقم (43) لدليل قاطع على الحاجة الماسة الى قطاع ارتكازى يعتمد عليه في اداء المصالح المحلية و الامر لا يتوقف عند مبادرة القطاع الخاص بل على الادارة المحلية أن تكون السباقة في تكوين قطاع ارتكازى قوى لسير المصالح المحلية.

ان قوى تغيير الادارة المحلية تكمن في اصلاح العامل البشرى و لن يتم هذا الاصلاح الا بالقدوة الحسنة ذلك أن الناس كما يقال (على دين ملوكهم) و أن الادنى ابدا مولوع بالاقتداء بمن هو اعلى، وكذلك بالتخطيط العقلاني الهادف الى تحقيق المصلحة وفقا للامكانيات و الاهداف المرجوة.

من خلال النظرة العامة على الوضعية الاقتصادية بولاية البليدة يتضح و أن هذا الوضع تاثر على المستوى المحلي بالسياسة الاقتصادية المنتهجة على مستوى الحكومة ففي العشرية 1967/1978 اتسم الوضع العام للاقتصاد بسيادة القطاع العام و بناء الصناعات الاساسية و التسيير المركزى. وكان من نتائج ذلك وضع مشاريع طموحة اكثر من الامكانيات و تسبب ذلك ايضا في تعطيل استغلال المصالح المحلية نتيجة تبعية الادارة المحلية للادارة المركزية و الامر تعدى ذلك الى تعطيل المبادرة المحلية و انتظار ما يأتي من الادارة المركزية. و هذا التوجه لم يستفد من الطاقات المحلية في مجال التنمية الاقتصادية. اما مرحلة ما بعد (1979) فانها بداية لتطبيق المخطط الخماسي الاول 80/84 الذى ركز بشكل اساسي على المطالب الآنية للسكان كالطرق، السكن، الصناعات الاستهلاكية... وقد سمح هذا التوجه بتدخل وحدات الادارة المحلية اكثر في ادارة المصالح الاقتصادية و البحث عن موارد مالية. غير انه نظرا للوضعية التي سارت عليها وحدات الادارة المحلية قبل 1979 جعلتها تتجه في توسيع نشاطها الاقتصادى الى البحث عن موارد مالية سهلة مثل توسيع الضرائب، الرسوم، وضع رسوم مالية على بعض مواقع المحلات التجارية و العلامات الموضوعة لتجميل المحيط...

---

1 ـ ولاية البليدة، مديرية النقل، تقرير عن نقل البضائع، ماى 1984.

ومثل هذا التوجه له اثران بارزان هما :

- انه عمل غير انتاجي محدود مدخوله بالزمان والمكان.

- انه يشكل عبئا على السكان ويؤدي الى انخفاض مستوى المعيشة نتيجة ارتفاع الاسعار.

ان هذين الاثرين مخالفان لمسار التنمية الاقتصادية الحقيقي الذي هدفه الاسمى المواطن ورفع مستوى معيشته وعليه فان اي تغيير في مجال التنمية الاقتصادية على المستوى المحلي او الوطني ينبغي ان يجعل الانسان الهدف وان كان الاداة لتحقيق هذا الهدف. فهل وصلت التنمية الاقتصادية الى تحقيق التقدم الاجتماعي ؟ أم ماذا عن الوضع الاجتماعي بولاية البليدة ؟

الفصل الثاني

الوضع الإجتماعي

رأينا في الفصل الاول أن التطور الاقتصادي وحده لا يكفي ما لم ينصب بنتائجه على خدمة المواطن، وتحقيق حاجياته اليومية المتزايدة، ذلك لان منطق التطور يقتضي مسايرة التغيرات التي تحدث في المجال الاقتصادي للتغيرات والمطالب الاجتماعية المستجدة، والمعادلة تقتضي أن يكون الوضع الاجتماعي هو الدال والوضع الاقتصادي هو المتغير، أي أن الاقتصاد ينبغي ان يكون في خدمة المجتمع لا العكس.

ان التطور الديمقراطي يطرح مطالب ويشكل ضغوطا على النظام السياسي والاداري مما يتعين على النظام السياسي توظيف كل الامكانيات والطاقات بهدف تلبية حاجيات المجتمع المتزايدة، وفي هذا الاطار حصر الميثاق الوطني أهداف التنمية الاجتماعية في ثلاثة (3) مبادئ هي : (1)

- دعم الاستقلال الوطني.
- اقامة مجتمع متحرر من استغلال الانسان لاخيه الانسان.
- ترقية الانسان وتوفير أسباب تفتح شخصيته.

ان الاهداف الاساسية لاي تنمية هي اجتماعية لان المقصود من كل عمل في المجتمع هو النفع الانساني، أي أن الانسان هو الغاية من استخدام الامكانيات المادية واستثمارها في أوجه مختلفة، والانسان باعتباره غاية كل تطور فانه بالمقابل من ذلك هو وسيلة واداة لكل تصرف واستثمار ومن ثم فان اعداد الوسيلة وحسن استعمالها خطوة كبرى في مجال تحقيق النفع المادي والاجتماعي، والادارة المحلية بحكم قربها من المواطن تكون في وضع اقدر من اي جهة اخرى على تلبية حاجيات مواطنيها.

ان مجالات الوضع الاجتماعي متعددة وأن المقام لا يسمح بالتعرض الى كافة المجالات، وسنقتصر على ما هو أهم في هذا الفصل مثل قطاع التعليم، التكوين، الثقافة، السكن، الصحة، الشغل باعتبار ان هذه القطاعات هي المحاور الرئاسية لتطور الوضع الاجتماعي. غير أن هذا لا يعني اننا نقلل من المجالات الاجتماعية الاخرى كالامن والعدالة، وعليه يمكن معالجة هذا الفصل في المباحث التالية :

- المبحث الاول : قطاع التعليم، التكوين، الثقافة.
- المبحث الثاني : قطاع الصحة.
- المبحث الثالث : السكن.
- المبحث الرابع : الشغل.

المبحث الاول

التعليم، التكوين، الثقافة

كثيرا من من بحثو موضوع التعليم والتكوين لكنهم أغفلوا موضوع المصطلح، فمصطلحات التعليم، التكوين والثقافة ليست لها نفس المدلول سواء فيما يتعلق بالمفهوم اللغوي أو الموضوعي ومعظم الابحاث تنصرف الى أن التعليم والتكوين شيء واحد، وان

---

1 — جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، الباب الاول، بناء المجتمع الاشتراكي، الفقرة 3، ص : 27.

الثقافة هي الاطار الحضاري الذي يحمل التكوين والتعليم ضمنه . ويخلص في هذا الدكتور حسن حلبي الى ان التعليم يقدم التكوين العام للافراد وهم في ذلك غير متخصصين يمكن استعمالهم في اكثر من مجال ، اما التكوين فانه يمد الافراد بالتدريب الخاص بكل وظيفة أو بمجموعة وظائف.(1). ويبدو من هذا أن التعليم والتكوين وجهين لعملية واحدة هي تاهيل الفرد تأهيلا عاما او تأهيلا خاصا نظريا أوعمليا ولكل منهما دوره في الحياة العملية. أما الثقافة فهي ـ كما عبر عنها مالك بن نبي ـ المحيط الذي يعكس حضارة معينة، والذي يتحرك في نطاقه الانسان المتحضر (2). ويستفاد من هذا التحديد الموضوعي أن الثقافة لا يمكن النظر اليها من حيث المصطلح اللغوى ، فمصطلح الثقافة كما تحدده القواميس الحديثة يعني الحذق والفطانة وسرعة الفهم والتعلم (3) وهذا لا يقدم لنا موضوعا للعمل بقدر ما يودى بنا الى البحث في مسألة نفسية خاصة بكل فرد ، وعليه فان طرح موضوع التعليم والتكوين والثقافة يعني وجود مجالات متباينة للادارة المحلية على ان تنشط فيها وكل مجال يشكل مدلولا اجتماعيا هاما الامر الذى يجعلنا نتعرض الى وضعية التعليم والتكوين والثقافة في ولاية البليدة على النحو التالي .

ـ أولا : التعليم .

التعليم بولاية البليدة لا ينفصل عن الاطار العام للمنظومة التربوية وضمن المنظومة التربوية نجد المراحل التالية :

- ـ مرحلة التعليم الاساسي .
- ـ مرحلة التعليم الثانوى والتقني .
- ـ مرحلة التعليم العالي .

ان مهمة هذه المراحل تندرج ضمن الاعداد العام للمواطنين وتأهيلهم في مجالات مختلفة، وطبقا لقاعدة تقسيم العمل حظيت كل مرحلة من المراحل الثالثة بوصاية وزارة خاصة لاداء مهمة اعداد النشئ على أحسن ما يرام . غير أن هذا لا يعني خلو مراحل التعليم من نقائص اعترضت التطبيق العملي سواء كانت نتيجة نقص الامكانيات المادية أو البشرية. غير أن هذه النقائص تتفاوت درجة حدتها من ولاية لاخرى، وبالاحرى من بلدية لاخرى، ومعرفتنا لوضعية التعليم بولاية البليدة هو من باب المعرفة الجزئية الخاصة التي يمكن أن توصلنا الى المعرفة الكلية الاجمالية.

ان عمر ولاية البليدة عشر (10) سنوات (1974ـ 1984) ، لكن هذا لا يعني أن تطور التعليم بها منفصلا عن التطور العام : تطور التعليم بها تطورا محسوسا من الناحية الكمية نتيجة ارتفاع النمو الديمغرافي والتكاليف الباهضة، وديمقراطية التعليم .

ان ديمقراطية التعليم أتت بخلق كثير وزدحام كبير على المنشآت المدرسية مما تطلب امكانيات مادية وبشرية ضخمة . ورغم اهتمام الدولة بقطاع التعليم وبذل امكانيات ضخمة لتعميم التعليم الا ان هذه الامكانيات لم تستجيب للحاجيات الاجتماعية

---

1 ـ د. حسن حلبي ، مبادئ الادارة العامة في الوطن العربي ، معهد الانماء العربي، فرع لبنان، الطبعة الاولى 1976، ص : 37.

2 ـ مالك بن نبي ، مشكلة الثقافة، دار الفكر العربي ، القاهرة، 1969، ص : 3.

3 ـ فريد وجدى، دائرة معارف القرن العشرين، المجلد الثاني .

المتزايدة مما جعل الادارة التعليمية تلجأ الى تطبيق نظام التناوب على القاعة الواحدة و هذا و لا شك يكون له اثره على الناحية النوعية الامر الذى يجعلنا نتعرف على الناحية العديدة ثم الناحية النوعية على التوالي :

1 — التطور الكمي :

ان سياسة التعليم هدفت في أول الامر الى محاربة الجهل و الامية، و هذا انطلاقا من أن أى مجتمع لا يمكن أن يحقق اهدافه الا بالعلم و العمل على نشره و هذا ما هدف اليه الميثاق الوطني عندما نص على انه (لا يمكن لثورة ما أن تبلغ جميع أهدافها ان كانت من صنع شعب اغلبيته من الاميين، وكانت تستند الى عقليات مستلبة و انماط من التفكير و العمل غالبا ما تكون منافية لتلك الاهداف المنشودة او قاصرة عنها فتؤول حينئذ الى الركود و عدم الابداع و رفض التجديد و هذه كلها عوامل من شانها أن تحدث ظروفا موضوعية تودى الى التاخر و التقهقر بل تساعد على بروز ثورة مضادة) (1)

ان هذا النص يشكل منطلقا لسياسة التعليم، و يبرز بأن رفع المستوى الفكرى و العملى للمواطنين و تغيير العقليات و توفير جو مناسب لاحداث نمو اجتماعي و اقتصادى، و عملا بذلك نجد أن المنظومة التربوية عرفت تطورا كميا محسوسا في اطوارها الثلاثة على المستوى الوطني، و هذا يخفي من ورائه مدى التطور الذى حصل على المستوى المحلي و ولاية البليدة لم تخرج عن التطور العام بل حصل بها تطور كميا في عدد المدارس و المدرسين و الدارسين و هذا ما يمكن لمسه من خلال الارقام الموالية.

— جـــــدول رقـــــم (44)

التطور الكمي للقطاع التعليم بولاية البليدة.

قطاعات التعليم	التعليم الابتدائي		التعليم المتوسط		التعليم الثانوى		التعليم العالي	
السنة الدراسية	عدد المدارس	عدد التلاميذ	عدد الموسسات	عدد التلاميذ	عدد الثانويات	عدد الطلبة	الجامعة	عدد الطلبة
75/1974	335	156,000	—	16,723	04	3298	—	—
78/1977	—	—	45	31919	05	5917		—
79/1978	376	188,000	—	—	—	—		—
81/1980	399	190,127	58	50221	11	11138		—
82/1981	—	—	—	—	—		01	528
83/1982	—	—	—	—	—		01	1440
84/1983	479	206,268	70	74,940	17	18,507	01	2400

من خلال الارقام السابقة يتضح لنا التطور الكمي لقطاع التعليم سواء من حيث زيادة عدد الدارسين أو امكانيات الاستقبال و التحسن النسبي يمكن لمسه ذلك انه عند تاريخ احداث الولاية سنة (1974) قدر استعمال القسم الواحد بـ (86) تلميذا انخفض هذا

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية اجوان 1983، ص : 9.

العدد الى (69) تلميذا سنة (1978) ليصل الى (59) تلميذا سنة (1983) (1) وهذا لم يكن ليتم لولا استخدام نظام التناوب واستغلال الامكانيات المتوفرة أحسن استغلال، والعمل الدؤوب والضخم الموجه لانشاء مؤسسات تعليمية جديدة.

أما في مجال تعبئة القوى البشرية وتوفير الاطار التعليمي فاننا نجد في سنة 1983 قد التحق (5911) معلما بمناصبهم في المدارس الابتدائية وسجل نقص قدره (250) منصبا والتحق (2402) استاذا بالمتوسطات لتغطية احتياجات هذه المرحلة تقدر ب (183) منصبا. اما التعليم الثانوي فقد التحق به (625) استاذا مع بقاء (100) منصبا شاغرا. أما التعليم العالي فانه بدأ اشغاله بالولاية في سنة 1984 حيث بدأ ب (523) طالبا ليصل الى (2600) طالبا سنة 83/84 والسنة الاخيرة هذه وصل عدد اساتذة الجامعة الى (103) استاذا منهم (83) جزائري. (2)

ان التطور الكمي لقطاع التعليم سار على خطين اساسيين هما مواجهة النمو المطرد لعدد الدارسين وتوفير وسائل الاستقبال من جهة ومن جهة ثانية التركيز على تأطير التعليم وجزأرته كل ذلك من أجل تحسين وضعية المنظومة التربوية كما ونوعا.

2 ـ التطور النوعي :

ان التطور الكمي المذكور سابقا لا يمكن أن يؤخذ على علته بل هناك فوارق مخفية رافقت التطور الكمي وأدت الى اضعاف نوعيته من هذه الفوارق التمايز الجنسي والجهوي، والبنيوي لقطاع التعليم.

ففي مجال التمييز الجهوي نذكر بأن هناك فوارق بين المدن والمدن من جهة وبين المدن والقرى من جهة ثانية من حيث توفير الامكانيات المادية والبشرية، فعلى سبيل المثال نجد نسبة والضغط والاكتظاظ في القسم الواحد تختلف من دائرة لاخرى، ففي دائرة البليدة بلغ متوسط عدد التلاميذ في القسم الواحد (75) تلميذا وفي دائرة بوفاريك بلغ (69) تلميذا ومثلها دائرة حجوط، وفي دائرة القليعة بلغ 71 تلميذا، ودائرة الاربعاء 72 تلميذا، وأقل مستوى ضغط التلاميذ على القسم كان في دائرة العفرون (66) تلميذا، ومرشال (58) تلميذا للقسم الواحد والنسبة الاجمالية في سنة 1978 كانت (69) تلميذا للقسم الواحد (3) هذا مع العلم انه كان يطبق نظام التناوب في سير الدروس ومع ذلك بقي الضغط على القسم الواحد مرتفعا ومتباينا بين دوائر الولاية، والشيء الاكثر تأثير على نوعية التعليم هو كثرة التلاميذ في القسم الواحد مما يضعف العناية بالتلميذ من حيث توجيهه ومتابعة اعماله، ومن ثم فان تطبيق نظام التناوب على القسم الواحد، وتقدير الحاجيات وحصر الامكانيات المتوفرة تشكل عناصر أساسية ينبغي استغلالها لرفع مستوى التعليم.

---

1 ـ حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية، أجوان 1983، ص: 9.

2 ـ ولاية البليدة، مديرية التربية، تقرير حول الدخول المدرسي 83/1984.

3 ـ Wilaya de BLIDA, Fiche Monographique de la Wilaya, 1977/1978.

أما من حيث التمايز الجنسي ان كان ظاهرا للعيان في فترة ما قبل 1978 فانه بدأ في الاختفاء مع بداية تطبيق المخطط الخماسي الاول 80/84. ففي سنة انشاء الولاية (1974) كانت نسبة تعليم الاناث لا تتجاوز (35,05 %) بينما وصلت في سنة (1983) الى ما يزيد عن (50 %) من مجموع المتعلمين (1)، و ما يمكن قوله في صفوف تلاميذ التعليم الابتدائي و المتوسط ينطبق على معلميهم حيث جاء في تقرير السنة الدراسية 83/1984 ان (أغلبية المدرسين من البنات) (2)، و الشيء الذى اثر على نوعية التعليم في جانب التمايز الجنسي ليس هو تعميم التعليم للذكور و الاناث و تعليم الاطفال – من الجنسين – بنسبة مائة في المائة انما يرجع ذلك الى ظاهرة الاختلاط و ازدواجية لغة التعليم، و عليه فان النمو الديمغرافي لجنس الاناث على جنس الذكور أو العكس و زيادة احدهما على الاخر في مقاعد الدراسة ليس هو السبب الرئيسي في التمايز الجنسي و انخفاض مردودية التعليم انما يوثر من هذا الجانب عقليات الاباء نحو بناتهم، و ان كانت هذه العقليات تغيرت من الجانب السلبي – حرمان المراة من التعليم – الى الجانب الايجابي و هو تعليم المراة مع المحافظة على عفتها و شرفها.

ان القضاء على التمايز الجنسي يتطلب تغيير عقليات الاباء في الاتجاه الايجابي لتعليم البنت و تظافر جهود الاسرة و المدرسة و المحيط من أجل رفع مستوى التعليم و ترقية الانسان و تفتح شخصيته.

ان القضية ليست دائما قضية تلميذ (ذكر كان أو أنثى) انما قضية الاطار التعليمي و اغتراب المدرس عن مهنته في مستويات من مراحل التعليم.

ان صورة المعلم في مراحل التعليم لم تعد تتطابق و صورة المعلم المقتدر من حيث التربية و السلوك و العلم، فمثلا على مستوى المدارس الابتدائية نجد المساعدون يختارون من بين تلامذة التعليم المتوسط الذين انهوا فشلهم في مزاولة تعليمهم و قد نتج عن ذلك ارتفاع نسبة المساعدين على المستوى الوطني من (47 %) الى (69 %) في العشرية بين (1967) و (1977). و في نفس الوقت انخفضت نسبة المعلمين – أيضا في المدارس الابتدائية – من 36 % الى 8 % (3) لا شك ان مثل هذا الوضع سيبعث على القلق، و ان الدعوى الرامية الى سد الفراغ في المدارس الابتدائية او غيرها من مراحل التعليم هي من قبيل تعقيد المشكلة، لانه طبقا لقاعدة (سد الذرائع) انه لا يمكن أن تحل مشكلة لخلق سلسلة من المشاكل يستعصى حلها مستقبلا.

ان الوضع الذى تعيشه المدرسة الابتدائية بدوره ينتقل الى التعليم المتوسط الى الثانوى الى التعليم العالي. ليعيد الناجه من جديد في وضع هزيل تمتد الى المنظومة التربوية بهياكلها و نوعية انتاجها.

ان نوعية الاطار التعليمي – على أى صعيد – لا زالت هشة و لم يأخذ الاطار الجزائرى مكانته الحقيقية في التعليم لسببين هما: التكوين الضعيف، نوعية التكوين التي اتجهت لفترة طويلة الى الفروع الادبية، و هذا ادى الى توجيه الدارسين الى فروع و تخصصات لا تتفق و روح التقدم العلمي و التقني الامر الذى جعل المخطط الخماسي

---

1 – حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية، 1983، ص: 9.

2 – ولاية البليدة، مديرية التربية، تقرير حول الدخول المدرسي 83/1984.

3 – عبد اللطيف بن أشنهو، التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط 62/82، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص: 219.

الاول (30/84) يركز بصفة خاصة على اعطاء التعليم التقني مكانه .

نخلص مما سبق الى القول بأن الظروف الموضوعية قد تغلبت على التعقل والحكمة في انتهاج طريق يقضي على المشاكل و صعوبات المنظومة التربوية لا نهج يستبدل مشاكل آنية بمشاكل آجلة.

ان ضغط النمو الديمغرافي قد حتم فعلا الاهتمام بالكم و ترك الكيف سواء كان ذلك عن قصد او بدونه ، وعليه فان الدعوى القائلة (ان الحصول على الكيف ينتج من الكم) تبقى في المجال النظري لا العملي وهذا ما يمكن لمسه من خلال نتائج الامتحانات الرسمية فعلى سبيل المثال نتائج السنة الدراسية 82/83 نجد ان نسبة انتقال تلاميذ المدارس الابتدائية الى السنة الاولى متوسط بلغ (83ر75 %) ، و بلغت نسبة الحاصلين على شهادة التعليم المتوسط (27 %) في حين بلغت نسبة النجاح في شهادة البكالوريا (18ر31 %) (1) بولاية البليدة. وقد تزيد أو تنقص نتائج السنة الدراسية عن الارقام المشار اليها غير ان من وراء هذه الارقام آلاف التلاميذ و الطلبة يغادرون مقاعد الدراسة الى اين ؟ التكوين، التدريب، العمل ؟ هل يتوفر لهم ذلك ؟ أم أن طاقة الشباب تستنفذ دون مقابل ؟

ثانيا : التكوين

من أهم الصعوبات التي تعاني منها الدول النامية تخلف القوى العاملة و ضعف الجهاز الاداري في مواجهة أعباء التنمية ذلك أن العمل كان و لا زال العامل الرئيسي في احداث التغيرات الاقتصادية و الاجتماعية، و تطوير العمل يقتضي العناية بالعامل و تطوير معارفه بالتكوين المستمر.

إن التكوين كما عبر عنه أحد الباحثين هو (النظام الذى يتبع في دراسة فن من الفنون او مهنة من المهن أو أى عمل أو وظيفة ما ...) (2) اذن الحصول على عمل جيد يتطلب تدريب الافراد للحصول على قدرة انتاجية عالية، و الكفاءة كما عبر عنها الدكتور علي السلمي هي (القدرة على تحديد الاهداف الواضحة للعمل الانتاجي ، و القدرة على اختيار البدائل لتحقيق الاهداف، و القدرة على استغلال الامكانيات المادية و البشرية و تحقيق النتائج في اقرب وقت و بأقل تكلفة) (3).

اذن التكوين هو وسيلة لرفع مستوى الاداء و تنويع مجالات التخصص الاجتماعي تبعا لمتطلبات التنمية الشاملة، و نظرا لاهمية التكوين هذه و للاعداد الهائلة التي تغادر مقاعد الدراسة أولى المخطط الخماسي الاول 80/84 عناية خاصة بالتكوين و اتضح ذلك في الوثائق السياسية الرسمية على أن التكوين هو (نشاط يسمح باكتساب كفاءة أو مجموعة من الكفاءات المهنية مهما كانت طبيعتها و من طرف اى شخص في سن مزاولة العمل و راغب في شغل او ممارسة مهنة...) (4).

---

1 ـــ ولاية البليدة، مديرية التربية، تقرير حول الدخول المدرسي ، 83/84، سبتمبر 1983.

2 ـــ د . محمد جمال برعي ، فن التدريب الحديث، مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الاولى ، 1970، ص : 111.

3 ـــ د . علي السلمي ، ادارة الافراد لرفع الكفاءات الانتاجية، دار المعارف، مصر 1970 . ـــ ص : 344.

4 ـــ حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية (اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس) التخطيط و التنمية، الجزء الاول ، 19 سبتمبر 1983، ص : 40.

ان التعاريف السابقة تثبت أن التكوين شرط أساسي لرفع قيمة العمل و تلبية حاجيات الاقتصاد المتنوعة. غير أنه بالنظر الى التكوين في الجزائر نجد انه بعد الاستقلال كان موجها نحو ارضاء حاجيات الاقتصاد الفرنسي، و ان الاقتصاد الجزائري بعد الاستقلال لم يسير على نفس المحاور مما جعل عدم تناسب اليد العاملة التي كونتها فرنسا مع متطلبات الاقتصاد الوطني في المرحلة الاولى و أدى بها الحال الى الهجرة خارج الوطن، و لتصحيح هذا الوضع و سد النقص في مجال اليد العاملة المدربة اقيمت المحافظة الوطنية للتكوين وظهرت نتائج هذه المحاولة اثر تطبيق المخطط الثلاثي الاول (67/69) بالعمل على زيادة و تنويع اليد العاملة التي يحتاجها الاقتصاد، وانشىء لاجل تحقيق الزيادة و التنويع في اليد العاملة ما يلي :

- مراكز التكوين المهني للكبار.
- " " الادارى.
- مدارس جهوية في مجال الفلاحة.

و ضمن المخطط الرباعي الاول (70/73) و الثاني (74/77) اتسع المجال الاقتصادى و الاجتماعي، و أصبح من الضرورى تطوير الموسسات التكوينية، لكن هذه الموسسات ظلت غير قادرة على توفير الاحتياجات اللازمة من اليد العاملة للاقتصاد مما جعل معظم الشركات تعتمد على التكوين الخاص - اما بالداخل أو الخارج - مما زاد الطين بلة، كما يقال، و كان بذلك تطور التكوين غير منتظم. غير متجانس و غير مخطط، و غير متحد في التأهيلات، و قد انعكس هذا الواقع المتباين على نظام العمل و سياسة الاجور و التسيير في الوحدات الاقتصادية، و الاجتماعية، و مما يفسر هذا التباين في التكوين، ضعف قدرة جهاز التكوين العام على التحكم في التكوين و هذا واضح من انه من بين (400) موسسة تكوين مهني على المستوى الوطني نجد (231) موسسة تكوين فقط تابعة لوزارة التكوين المهني (1).

نظرا لضعف التخطيط في مجال التكوين فان نتائجه تأثرت بعاملين أساسيين هما :

- ان التكوين أصبح في منظور المتكونين الفرصة الاخيرة و ما يهمهم منه هو كيفية الحصول على شهادة التأهيل لا القدرة و الكفاءة الادائية.

- ان التكوين لم يوسس على اساس أنه حلقة مكملة لقطاع التربية و التعليم و موجه لتأهيل الطاقات البشرية التي تركت مقاعد الدراسة، و من ثم انه لم يستوعب الا العدد الضئيل و المحظوظ من الطاقات البشرية القادرة على العمل.

ان هذين العاملين أثرا على التكوين فكانت نتائجه غير مرضية و لم تلب حاجيات الاقتصاد الوطني، و قد تفطن المخطط الخماسي الاول 80/84 الى هذه الحقيقة و أكد على أن يكون التكوين جزء لا يتجزأ من المنظومة التربوية وفقا لمخطط متكامل و شامل ذلك أن التكوين يشكل الجسر الفاصل بين المنظومة التربوية و حاجات الاقتصاد من اليد العاملة الفنية.

---

1 - حزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية، اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس، التخطيط و التنمية، الجزء الاول، 19 سبتمبر 1983، ص: 41.

ان العمل الجاد على استيعاب الطاقات البشرية الصاعدة في موسسات التكوين و التوجيه نحو التشغيل تجل كثيرا من المشاكل و الآفات الإجتماعية و تودى الى ازدهار اقتصادى رائع، و هذا لن يتم الا بالتخطيط المحكم و التوجيه الهادف الى العمل الجاد .

ان التكوين المهني بولاية البليدة لم يخرج عن الاطار العام للتكوين على المستوى الوطني، و من اهم الموسسات التكوينية العاملة بولاية البليدة : مراكز التكوين المهني و الادارى ، التكوين شبه الطبي، الكهرباء و الغاز ، تكوين المعلمين . و واقع هذه الموسسات لا يبعث على التفاؤل ذلك ان قدراتها محدودة كما و نوعا . فمن بين (12) الفا الذين يتركون مقاعد الدراسة نجد قدرات استقبال موسسات التكوين لا تتعدى (2946) متربص(1) و الجدول الموالي خير معبر عن وضعية التكوين بالولاية.

جـــــدول رقـــــم (45)

قدرة و اختصاصات التكوين المهني (1)

مجال الاختصاص	عدد الاختصاصات	عدد المتربصين	النسبة المائوية
البنــاء	09	782	26ر54 %
الوظائف الادارية	02	688	23ر35 %
الخيــاطــة	01	332	11ر26 %
الميكــانيــك	04	300	10ر18 %
الكهرباء و الالكترونيك	06	297	10ر08 %
البناءات المعدنية	06	291	09ر87 %
نجارة الخشب	06	126	04ر27 %
فن الطباعة	04	109	03ر69 %
الكيمياء	01	021	00ر30 %
المـجـمـــوع	39	2946	100 %

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (45) تتضح لنا امكانيات التكوين المهني على مستوى ولاية و التخصصات المحدودة، و ان هذه الامكانيات لا تستوعب باى حال من الاحوال الذين تركوا مقاعد الدراسة من جهة و من جهة ثانية مسألة التوظيف و التشغيل التي لم تستوعب الا العدد القليل، و الدليل انه من مجموع (8197) عرض للعمل سنة 1983 لبي منها 4069 عرضا و بقي (4128) عرضا، و في نفس السنة قدم

1 ــ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول وضعية التكوين المهني، 23 اجوان 1984.

(7528) طلب عمل و لم يقبل منها الا (3296) طلبا و بقيت 4232 عاطلة. (1)

ان امكانيات التكوين محدودة كما و نوعا و أن التوظيف و التشغيل دون المرور بموسسات أصبح منهجا غير مرغوب فيه خاصة أمام توسيع الاعمال و زيادة التخصص في مختلف المجالات، و عليه فان توحيد الجهود في مجال التكوين و التخطيط و توجيه فئات الشباب الى العمل في مختلف فروع التنمية بواسطة موسسات التكوين يشكل احد الاولويات الكبرى لحل عقدة التخلف.

ثالثا : الثقافة

لا نريد الخوض في مسألة مصطلح الثقافة و نكتفي بالاشارة الى أن الثقافة هي عبارة عن محيط يعكس واقعا معينا في زمن محدد ، أى أن الثقافة تعبير عن مجموعة الانشطة الاقتصادية و الاجتماعية و التربوية ضمن نطاق اجتماعي و ايديولوجي معين، و عليه فان الثقافة ابدا ليست وسيلة لاهدار القيم الخلقية، و المبادىء الاجتماعية الفاضلة بقدر ما هي اداة لنشر القيم الفاضلة و حماية الاجيال من أخطار الغزو الثقافي و مختلف أساليب الثقافة الهدامة.

ان من أخطر ما تعانيه المجتمعات النامية الغزو الثقافي و الاستيلاب الفكرى، و المجال الثقافي في الجزائر لم يسلم من هذا التيار الجارف حيث انحصرت الثقافة في الفن التشكيلي ، الغناء و الرقص، المسرح ، السينما، و سخرت لتحقيق هذه الموضوعات وسائل أهمها : المهرجانات، الحفلات العامة، المركبات السياحية، المخيمات الصيفية، الرحلات الرياضية. ان مثل هذه الوسائل اكثر من يتعلق بها هم الشباب الامر الذى يستوجب الاستفادة من هذه الطاقة و توجيهها فيما يعود عليها بالتربية القويمة و السلوك الحسن، و هذا يقتضي من المشرفين على توجيه الثقافة الابتعاد عن الجمود ، الانانية الفردية ، العقليات الديماغوجية، النظرة الغامضة الغير الهادفة.

ان الوضع العام للثقافة في الجزائر يكاد يكون واحد و ولاية البليدة لم تخرج منه و أسفرت نتائج تطبيق البرامج الثقافية بها عن مجموعة من الامكانيات.

في مجال التسلية، استفاد بالولاية (98ر961) شابا باقامة داخل (283) مخيم صيفي في مرحلة ما قبل 1973، و انتقل هذا الرقم في الفترة الممتدة من 1979 الى 1983 الى (119ر552) شابا داخل (820) مخيم صيفي . (2)

أما في مجال امكانيات الاستقبال الثقافية فيمكن حصرها في الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (46)

امكانيات ممارسة النشاطات الثقافية (3)

البيانات	مكتبة	قاعة السينما	دار الشباب	مركز ثقافي	حدائق شعبية	متاحـف
العدد	12	24	17	12	—	02

---

1 — ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني ، تقرير حول وضعية التشغيل 23 اجوان 1984. . .

2 — حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة البليدة، مشروع ملف التنمية، مرجع سابق، ص : 16.

3 — ولاية البليدة مديرية النشاط الثقافي و السياحة و الشباب و الرياضة، تقرير حول النشاط الثقافي خلال 82/83، مارس 1984.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (46) يتضح و أن ما هو أساسي و يعتمد عليه في نشر الوعي قليل الانتشار، كالمكتبات مع قلتها (12) مكتبة. ضعيفة النشاط قليلة الفعالية و هو الكلام الذى يقال عن المتاحف اما المحاضرات و الندوات العلمية فلا نجد لها ذكر. أما الحدائق الشعبية فانها لا زالت في طور انشائها و تعميمها، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على ان التحكم في قطاع الثقافة لا يمكن أن يتم الا من خلال الامكانيات الثقافية.

أما في مجال الامكانيات الرياضية فاننا نجد بالولاية الامكانيات التالية :

جـــدول رقــــم (47)

امكانيات النشاطات الرياضية بالولاية (1)

البيانات	ساحات اللعب	ملعب كرة القدم	كرة اليد	كرة السلة	كرة الطاولة	قاعة الرياضة	حوض السباحة	ساحة التنس
العدد	28	27	17	16	19	17	01	11

من خلال الجدول رقم (47) يتضح و أن الاهتمام بتوفير الامكانيات الفردية قليل و ذلك رغم اهمية الرياضة الفردية و الجماهيرية في تنمية النشاط و الحيوية لدى السكان بصفة عامة و العمال بصفة خاصة، لان الرياضة لا ينبغي أن تكون هدفا بقدر ما هي وسيلة للحماية من الامراض، و التآلف بين الشعب و اداة لدفع حركة العمل و نبذ الخمول و الكسل .

أما في مجال السياحة فان الولاية تحتوى على امكانيات سياحة واسعة لكنها غير مستغلة، و اتجهت السياحة فقط الى الشواطئ مما جعل استغلالها موسمي أكثر منه سنوى، و تقدر طاقة استقبال المركبات السياحية بـ (2445 سرير) (2). و نظرا للتكاليف العالية، فان هذه الامكانيات ظلت مغلوقة في وجه المصطافين خاصة في فصل الصيف الامر الذى جعل الولاية تقدم في سنة 1982 على بناء الخيم و مراكز الاصطياف العائلي و توفير الامكانيات اللازمة لذلك .

من خلال الامكانيات الثقافية المشار اليها يتبين أن هذه الامكانيات تعاني من النقص و سوء الاستغلال الامر الذى جعل القيادة المحلية توجه انظارها اكثر نحو بناء المراكز الثقافية و المكتبات، و فتح معارض للكتب، و قيام ملتقيات و بحوث تاريخية و اثرية و تنشيط الصناعة التقليدية، و انشاء مجلة ثقافية لتوجيه الثقافة. (3)

ان تقويم انحراف سنوات يتطلب برنامجا مدققا هادفا لتغيير واقع الثقافة الحالي الذى لم يعد يعبر باى شكل من الاشكال عن التطور الاقتصادى و الاجتماعي ذلك

1 ـ ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية مرجع سابق، ص : 25 .

2 ـ ولاية البليدة مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية مرجع سابق ، ص : 26 .

3 ـ ولاية البليدة، مديرية النشاط الثقافي و السياحة، تقرير حول النشاط الثقافي 82 / 83 مارس 1984.

لان للثقافة و التربية دور بالغ الاهمية في تطوير الشخصية الوطنية، و قد صور الميثاق هذا الواقع فنص على انه : (من البديهي لا يمكن لثورة أن تبلغ اهدافها ان كانت من صنع شعب أغلبيته من الاميين و تستند الى عقليات مستلبة و انماط من التفكير و العمل، غالبا ما تكون منافية للاهداف المنشودة أو قاصرة عنها) (1) ، يلقي هذا النص ـ بصفة خاصة ـ على عاتق الساهرين على النشاط الثقافي ما يلي :

ـ العمل على رفع المستوى الفكري و الفني للجماهير مع مراعاة تجنب تخصيص النشاط الثقافي لفئة محدودة، و ضرب رغبة الاغلبية الساحقة من الجماهير عرض الحائط.

ـ برمجة النشاط الثقافي في اتجاه يغير من العقليات المستلبة و يكون الشروط النفسية و الايديولوجية و السياسية لدعم الاستقلال السياسي عن طريق التحرير الاقتصادي

ـ ان المشرفين على النشاطات الثقافية عليهم أن يضعوا في الحسبان أن عملية تحويل الانسان و استعمال طاقاته ليست أقل من تحويل البلاد، ذلك أنه لا قيمة لمؤسسة تعليمية دون نتائج تعليمية، و لا قيمة لمصنع بالغ التكاليف دون يد فنية و عقلية تحافظ عليه .

ـ إن الميثاق الوطني حذر في أكثر من موضع من الثقافة المشبوهة التي تحول المجتمع عن أصله و تاريخه العريق، و عليه فان انحصار الثقافة في مجال التسلية و الدردشة هو من قبيل تبذير الوقت و المال .

ان غاية النشاط الثقافي في الميثاق الوطني و النصوص الاساسية و القوانين هي :

ـ تأكيد الهوية الوطنية الجزائرية و تقويتها ، و تحقيق التنمية الثقافية بجميع أشكالها .

ـ الرفع الدائم لمستوى التعليم المدرسي و الكفاءة التقنية .

ـ اعتماد أسلوب في الحياة ينسجم مع مبادئ الشعب و الثورة الاشتراكية . (2)

من هذه الغايات يتضح و أن النشاط الثقافي أداة لاكتساب الوعي الاجتماعي الملائم لاصالة المجتمع و تطلعاته لا أنه هدفا يقصد لذاته .

ان وسائل النشر و الاعلام هي الجهة المؤهلة أكثر من غيرها لنشر الوعي و محاربة الغزو الثقافي و الاستيلاب الفكري .

ان انهزام المجتمع أبدا لا يبدأ من النقص المادي بل من النقص العلمي و الثقافي و الاستيلاب الفكري مصداقا للمقولة الرامية الى أن المغلوب ابدا مولوع بالاقتداء بالغالب في زيه و لبسه و سائر احوال معاشه ظنا منه أن المظاهر الشكلية و المعاشية هي اساس التقدم . و الحقيقة أن عنصر التقدم الاساسي هو العمل الدووب و العلم و التكوين النافع.

مما سبق يتضح لنا دور التكوين و التعليم و الثقافة في تكوين مجتمع متطور،

---

1 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1976، ص : 83.

2 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني، 1976، ص : 84.

و أساس هذه الإطار الثلاثة هو الانسان، فان أحسن توجيهه و استثمار الموارد البشرية أحسن استثمار امكن للدولة أن تحقق التقدم و الاستقرار و الاستمرارية، و ان اقتصر تكوين الاطار الثلاثة على النواحي الشكلية، و اغفلت بالمقابل من ذلك الجوانب السلوكية و الخلقية كانت حتما النتائج عكس ما ينتظر منها . فان كان هذا وضع التعليم و التكوين و الثقافة ، فما هو الحال بالنسبة لباقي القطاعات الاجتماعية الاخرى ؟

المبحث الثاني

الصحة

يأتي قطاع الصحة في المرتبة الثانية بعد قطاع استثمار الموارد البشرية ليعتني بالانسان من حيث حمايته من الامراض و معالجة المصابين ليكون بعد ذلك العناية بالعقل ثم الجسد وكيلاهما ضروري لحياة المواطن . ان حماية المواطنين من الامراض تكلف اموالا باهضة مما جعل الدولة هي التي تتكفل ببذل مجهودات في سبيل حماية المواطن من الامراض و توفير الوسائل المادية و البشرية لذلك و لالقاء نظرة عملية على هذا القطاع الحيوي ندرس قطاع الصحة ضمن ولاية البليدة من حيث النقاط التالية :

- حماية صحة المواطن .
- الوسائل المادية.
- الوسائل البشرية.

أولا : حماية صحة المواطن

ان حالة المواطن غداة الاستقلال كانت تتميز بوجود آلاف من المعطوبين و المشوهين، و بانتشار الاوبئة و الامراض الخطيرة و وجود علاقات اقتصادية غير عادلة للخدمات الطبية الى جانب النقص الملحوظ في الهياكل الصحية و الاطارات الطبية.

من كل هذا الاسباب و غيرها جعل حالة المواطن الصحية متدهورة و قد أخذت الدولة على عاتقها الخروج من هذه الحالة و كانت أهم الاعمال في ذلك اتخاذ قرار الطب المجاني في (28) ديسمبر 1973 و بدأ العمل به فعلا في يناير 1974، من نتائج هذا القرار :

- تمكين جميع المواطنين من العلاج و تعميمه .
- ازاحة العقبات المالية التي كانت تظهر تقديم الخدمات الطبية قبل 1973 .
- اعادة الاعتبار للذين كانوا يحملون شهادات الفقر و تمن عليهم البلدية بارجاع المصاريف الطبية لهم .

ان الطب المجاني بتحقيقه للاهداف المشار اليها أيدا لم يكن اجراء عفويا كما يظن البعض انما هو تصرف عقلاني و حق للمواطنين نابع من الظروف الاجتماعية التي عاشها السكان قبل الاستقلال و بعده . و هذا ما جعل الميثاق الوطني يثبت هذا المبدأ فينص على ان (يمثل الطب المجاني قاعدة نشاط الصحة العمومي في الجزائر) (1). غير أنه

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1976، ص : 239 .

بعد عشرة (10) سنوات من التطبيق لمجانية العلاج لم يصل قطاع الصحة الى تلبية حاجيات السكان من الخدمات الطبية و قد يرجع السبب في ذلك الى :

- ضعف الوعي الصحي في وسط الجماهير، و غياب التربية الصحية و التوجيه الصحي للوقاية من الامراض.

- دعاية القطاع الخاص بعدم جدوى مجانية العلاج .

- ضعف التكوين الايديولوجي و الخلقي في وسط العاملين في القطاع الصحي و أسفر الحال أن علم الطبيب يكون مفيدا في عيادته و غير مفيدا في قاعات العلاج العمومية رغم ما بها من امكانيات جديدة.

- ضعف الامكانيات البشرية ان لم نقل سوء توزيعها و استغلالها .

ان هذه الاسباب و غيرها أدت الى نقص بين في مجال تقديم الخدمات الصحية، و هذا ما أدركته اللجنة المركزية في دورتها الرابعة حيث جاء في لائحة الصحة ما يلي : (ان الطب المجاني اختيار لا رجعة فيه ، و هو يشكل قاعدة السياسة الاجتماعية التي تضمن لكل السكان حق الاستفادة الحقيقية الديمقراطية بالعلاج .)

لا شك أن اصرار اللجنة المركزية على ابقاء الطب المجاني يستند الى موازات الايجابيات بالسلبيات و رجحان كفة الايجابيات يعني استمرار النظام.

ان تجربة عشر (10) سنوات من تطبيق الطب المجاني تعتبر قليلة لكنها أثبتت تحسن ملموسا في مجال حماية صحة المواطن، و الارقام تدل أن الجزائر كانت تتوفر على (417) طبيبا، (160) صيدلي ، (36) جراح أسنان و (4181) شبه طبي سنة 1967، انتقل هذا العدد الى (7350) طبيب، (1167) صيدلي ، 2453 جراحوا الاسنان و (48100) شبه طبي سنة 1983 (1). أن هذا التطور الكمي لوسائل القطاع الصحي ينعكس حتما على مستوى الخدمات الطبية المقدمة للمواطنين، فبدلا من طبيب لكل (30) الف ساكن، و شبه طبي لكل (3) الاف ساكن سنة 1967 أصبح في سنة 1983 طبيب لكل (2900) ساكن و شبه طبي لكل (450) ساكن . و هذا بدون شك عامل هام في مجال حفظ و حماية المواطن من الامراض ليبقى مستوى العلاج متوقف على مدى فعالية استعمال الوسائل المادية و البشرية .

ثانيا : الوسائل المادية

تشكل الوسائل المادية أداة هامة في تحقيق مطالب القطاع الصحي و حماية المواطن من الامراض، ذلك ان أسباب تفشي الامراض و ثيقة الصلة بالمجتمع و سلوكه المادى و الخير المادى في مجال السكن، العمل ، المياه ، التغذية، نظافة الاحياء، الادمان على التدخين و الخمر و الزنا . . . الخ .

ان الهيكل الادارى المشرف على سير القطاع الصحي عليه أن يوجه مجهوداته على محورين أساسيين هما الوقاية من الامراض بالدرجة الاولى ثم العلاج في المرحلة الثانية.

---

1 - حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية، (اللجنة الوطنية المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس للحزب) التخطيط و التنمية، الجزء الاول ، ص : 53 .

وكيلا المحوربن يحتاجا الى توفير امكانيات مادية فالى أين وصل القطاع الصحي بولاية البليدة في توفير هذه الامكانيات ؟

ان القطاع الصحي بولاية البليدة عرف تطورا محسوسا في مجال توفير الامكانيات المادية وان كانت هذه الامكانيات لم تصل الى المعدل الوطني المحدد والجدول الموالي خير معبر عن هذا التطور.

جدول رقم (48)

مقارنة بين الامكانيات الصحية في مرحلة ما قبل 78 وما بعد

الفترة	فترة 67 ـ 1978		فترة 79 ـ 1984	
البيانات	المعدل المحقق	المعدل الوطني	المعدل المحقق	المعدل الوطني
عيادة م خ ل	127,000 نسمة	109288 نسمة	78,000 نسمة	38900 نسمة
مركز صحي ل	210,000 "	26778 "	19,000 "	15657 نسمة
قاعة علاج ل	160,000 "	—	18,000 "	—
سرير بالمستشفى ل	1,000 "	390 نسمة	500 نسمة	339 نسمة

ورغم الفروق التي تظهر من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (48) بين المعدل المحقق على مستوى ولاية البليدة والمعدل المحدد على المستوى الوطني فان ولاية البليدة تبدو احسن حالا في مجال تطوير الامكانيات الصحية خاصة المنشآت الصحية القاعدية فلقد كانت هذه المنشآت قبل 1978 حسب الجدول التالي :

جدول رقم (49)

المنشآت الصحية القاعدية لغاية 1978 (1)

نوع الموسسة / الدائرة	مستشفى	عدد الاسرة	عيادة م خ	مركز صحي	مستوصف	قاعة علاج
البليدة	03	2646	—	—	10	—
القليعة	02	986	03	02	15	13
بوفاريك	01	176	01	01	09	04
الاربعاء	01	162	—	03	07	06
العفرون	01	136	—	03	05	02
حجوط	01	130	—	03	05	02
شرشال	02	365	01	01	01	19
الولاية	11	4601	05	13	52	46

1 — Manous Rachid, Monographie de la Wilaya de BLIDA, 1977/1978, P 240 au 246.

يعكس لنا الجدول رقم (49) مدى التباين بين دوائر الولاية في تواجد المنشآت الصحية القاعدية، بحيث نجد أن دائرتين القليعة و البليدة إخذتا حصة الاسد في تواجد المنشآت القاعدية الامر الذى يقتضي التخطيط المحكم في انجاز المنشآت القاعدية بحيث يسمح هذا الانجاز من القضاء على الفوارق الجهوية و يوفر الوقاية و العلاج لجميع السكان دون تمايز بين سكان الريف و المدينة و بين سكان المدن الكبيرة و الصغيرة.
هل قضى تطبيق المخطط الخماسي الاول على الفوارق في انجاز المنشآت القاعدية ؟
ان الارقام المسجلة في نهاية اجوان 1984 تدل على أن الفوارق الجهوية لا زالت بينة و الجدول التالي خير معبر عن ذلك.

جـــــدول رقـــــم (50)

المنشآت القاعدية الصحية لغاية 1984 (1)

الدائرة	نوع المؤسسة				
	مستشفى	عدد الاسرة	عيادة م.خ.	مركز صحي	قاعة علاج
البليدة	03	2151	03	05	02
القليعة	02	1001	03	13	27
بوفاريك	01	184	01	15	26
الاربعاء	02	274	01	07	17
العفرون	01	087	02	07	08
حجوط	01	266	02	03	18
شرشال	02	230	04	04	19
الولاية	11	4243	16	52	117

من خلال مقارنة الارقام الواردة بالجدول رقم (50) و الجدول رقم (48) تتبين لنا نتيجتين متعاكستين هما :

نتيجة تفيد تقهقر نوع من المنشآت القاعدية عن طريق سيرها نحو الشيخوخة و هي المستشفيات التي ظهر بها ثبات في النمو و تآكل و تناقص في الوسائل، و هذا ما تشير اليه الارقام حيث أن عدد المستشفيات الذى كان وقت انشاء الولاية (1974) لا زال الى اليوم، و بالمقابل من ذلك أن طاقة استقبالها تناقصت عن طريق تآكل أجهزة الاستقبال (الاسرة) فبدلا من (4609) سرير سنة 1978 أصبحت (4243) سرير في اجوان 1984.

و نتيجة أخرى تفيد انتعاش مؤسسات صحية و هي المنشآت الخفيفة و السريعة الانشاء و التجهيز و التكاليف و الكثيرة الاستعمال كالعيادات المتعددة الاختصاصات و المراكز الصحية، و قاعات العلاج و عيادات طب الاسنان، و قاعات وقاية الامومة و الطفولة.

الظاهر من هاتين النتيجتين أن السياسة الصحية ابتعدت عن بناء المركبات الصحية الكبيرة الحجم و التكاليف، المركز في مناطق محدودة، ثم أن هذا النوع من المؤسسات

1 ـ ولاية البليدة، مديرية الصحة، تقرير حول وضعية الصحة بالولاية، اجوان، 1984.

تتولاه الادارة المركزية بخلاف المنشآت الصحية الخفيفة الامر الذى اثبت أن تدخل الادارة في تسيير المصالح المحلية هو التوجه المطلق الذى يمكن من تطوير المصالح المحلية من بينها قطاع الصحة، وقد سمح هذا التدخل للادارة من تسجيل مشاريع لانجاز منشآت صحية وبالفعل هذا ما يمكن لمسه من خلال الارقام الموالية :

جـدول رقـم (51)

منشآت صحية في طريق الانجاز (1)

الدائرة	نوع المؤسسة			
	مستشفى	عيادة م خ	مركز صحي	قاعة علاج
البليدة	—	01	01	—
القليعة	—	02	02	13
بوفاريك	—	02	01	02
الاربعاء	01	01	—	03
العفرون	01	—	—	—
حجوط	—	—	01	03
شرشال	01	—	05	05
الولاية	03	06	10	26

يتضح لنا من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (51) مدى الاهتمام بالمنشآت الصحية ذات الحجم المتوسط والصغيرة، اما الاحجام الكبيرة كالمستشفيات فقيدت على الورق ولم تخرج الى الواقع الى نهاية المخطط الخماسي وعليه فان تطبيق السياسة الصحية مكن من انتشار المنشآت القاعدية الصحية الواسعة الاستعمال كما مكن في نفس الوقت من اظهار دور وفعالية الادارة المحلية في تحقيق النمو السريع ان توفر لها الاطار البشرى المخلص في اداء عمله فما هي بعدئذ الامكانيات البشرية ؟

ثالثا : الوسائل البشرية

يعتبر العمل أهم عنصر في الانتاج وأداته هو الاطار البشرى حيث يعتبر المحرك والمسير في العمل، وتظهر اهمية الاطار البشرى المتدرب في القطاع الصحي اكثر من غيره وفي الجزائر كان هذا الاطار قليل جدا سنة 1967 ومع الاهتمام بهذا الاطار عرف تطورا محسوسا . ومن خلال الجدول الموالي نلمس هذا التطور.

جـدول رقـم (52)

— تطور الاطار البشرى في قطاع الصحة بالجزائر (2)

نوع الاطار	السنة		
	1967	1978	1984
طبيب	417	3756	7350
جراح أسنان	086	1013	2453
صيدلي	160	0958	1167
شبه طبي	4131	18ر100	48ر100

1 — ولاية البليدة، مديرية الصحة، تقرير حول الصحة بالولاية، اجوان 1984.

2 — حزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية (اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس) التخطيط والتنمية الجزء الاول، ص : 58.

وقد سمحت الاعداد المشار اليها في الجدول رقم (52) بتطوير الخدمات الطبية حيث قدرت بـ (80) ألف نسمة للطبيب الواحد سنة 1967 و انتقلت الى (2900) نسمة سنة 1984 . غير ان هذا التطور سادهُ عدم التوازن في تقديم الخدمات بين المناطق فعلى سبيل المثال نجد بولاية الجزائر سنة 1978 طبيب لكل (1233) نسمة بينما نجد بولاية المسيلة في نفس السنة (12) طبيبا يقدم كل طبيب خدماته لـ (37100) نسمة، و لو تمعنا في توزيع هذا العدد الضئيل لوجدناه مركز في مدينة أو مدينتين على الاكثر، و حتى ان التطور الذي حصل للاطارات الطبية لم يعدل حالة عدم التوازن بين المناطق و ان كان فيه تطور لجميع الولايات من بينها ولاية البليدة التي انتقل بها عدد الاطباء من (166) طبيبا سنة 1978 الى (464) طبيبا سنة 1983 و الجدول الموالي خير معبر عن الاطار الطبي لولاية البليدة.

جـــــــدول رقـــــــم (53)

الاطار الطبي بولاية البليدة سنة 1978 (1)

نوع الاطار	طبيب		جراح أسنان		صيدلي		المجموع	
الدائرة	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي
البليدة	20	14	10	—	08	—	38	14
القليعة	16	30	02	—	04	—	22	30
بوفاريك	07	03	04	—	02	—	13	03
الاربعاء	09	03	02	—	01	—	12	03
العفرون	06	02	02	—	01	—	09	02
حجوط	06	04	03	01	01	—	10	05
شرشال	—	12	02	—	—	—	02	12
الولاية	64	68	25	01	17	00	106	69
	132		26		17		175	

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (53) يتبين لنا بأن ثمة عدم توازن بين دوائر الولاية في توزيع الاطار الطبي من جهة و من جهة ثانية مدى تواجد العنصر البشرى الاجنبي و ان كان عنصر الاجانب هو في طريقه الى الزوال، و بمقارنة الامكانيات المادية بالامكانيات البشرية سنة 1978 نجد أن لكل طبيب (34,8) سرير و هذه النسبة العالية ترجع الى مستشفى (فرانس فانون) للامراض العقلية الذى يضم (2120) سرير و يتوفر على ثمانية (8) أطباء، اى بمعدل (265) سرير للطبيب الواحد، و يكون الحال بعد ذلك وجود (124) طبيبا يتداولون على مستشفيات التي عدد اسرتها (2481) و بتقسيمها على عدد الاطباء ينتج عشرون (20) سرير لكل طبيب و هذه الامكانيات لو قارناها بعدد سكان الولاية في نفس السنة لوجدنا ان لكل طبيب (6501) نسمة و هو رقم ما زال بعيدا عن

---

1 ـ ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية، مرجع سابق، ص : 15.

الحد الذى رسمه الميثاق الوطني و هو جعل طبيبا لكل (1000) نسمة و هل المرحلة التي أعقبت سنة 1978 حققت هذا المعدل أم لا ؟ من خلال الارقام الموالية يمكن التوصل الى الاجابة عن هذا السؤال .

جــــدول رقـــم (54)

الاطار الطبي بولاية البليدة سنة 1984 (1)

الدائــرة	طبيــب		جراح أسنان		صيدلـي		المجمـوع	
	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي	جزائري	أجنبي
البليدة	150	21	53	—	24	—	227	21
القليعة	130	34	39	—	14	02	183	36
بوفاريك	83	04	43	—	12	—	138	04
الاربعاء	58	10	45	01	09	—	112	11
العفرون	17	02	12	—	05	—	34	02
حجوط	29	07	09	—	03	—	41	07
شرشال	41	01	16	—	05	—	62	01
الولايــة	508	79	217	01	72	02	797	82
	587		218		74		879	

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (54) يتضح أن عدد الاطباء الجزائريين قد ارتفع بنسبة عالية خلال الفترة الممتدة من 1978 الى 1984 حيث بلغت نسبة الزيادة (693,7 %) أى بنسبة نمو سنوية قدرها (115 %) و هو ما يعادل زيادة (74) طبيبا كل سنة. ان سبب زيادة الاطباء بولاية البليدة يمكن ارجاعه الى عاملين هما :

— التوجه العلمي في التعليم الجامعي و تخرج اعداد لا يستهان بها من معاهد العلوم الطبية.

— موقع ولاية البليدة الاستراتيجي و قربها من العاصمة و توفر شروط العمل كالسكن و وسائل العلاج .

ان هذين العاملين أثرا بشكل محسوس في زيادة عدد الاطباء الجزائريين وكانت هذه الزيادة على حساب الاطباء الاجانب الذين بقي عددهم ثابت نسبيا ، و يزداد تقلص عدد الاطباء الاجانب من يوم لاخر و من ثم تحقيق جزارة القطاع الصحي .

1 — ولاية البليدة، مديرية الصحة، تقرير حول وضعية الصحة بالولاية، اجوان 1984.

ان الاطار الطبي بمختلف فروعه يحتاج الى جهاز اداري مسير للمصالح الصحية كما يحتاج الى اطار شبه طبي فما حال الجهاز الاداري الصحي و الاطار شبه الطبي على مستوى ولاية البليدة ؟

للاجابة على هذا السؤال نورد الجدول الموالي :

جـــــدول رقـــــم (55)

الاطار شبه الطبي و الاداري بقطاع الصحة سنة 1984 . (1)

الـدائـــرة	نـــــوع الاطـــــار		
	شبـه الطـبي	الاداريـــون	المجـمـمـوع
البليـدة	949	569	1518
القليعـــة	810	514	1324
بوفـاريـك	237	194	431
الاربـعـاء	211	187	398
العـفـرون	165	073	238
حـجـوط	204	095	299
شـرشـال	300	163	463
الـولايـــة	2876	1795	4671

يكشف لنا الجدول رقم (55) تطورا عدديا في الاطار شبه الطبي و الاداري، تبعا لتوسع خدمات القطاع الصحي فعلى سبيل الذكر انتقل الاطار شبه الطبي من (1509) اطار سنة 1978 الى (2876) اطار سنة 1984، أي بنسبة نمو قدرها (90,5 %) في نفس الفترة، و نسبة نمو سنوية مقدارها (15 %) ، وقد كان لهذا التطور اثر طيب على مستوى الخدمات الطبية بحيث انخفض عدد المواطنين على شبه الطبي من (546) ساكن سنة 1978 الى (360) ساكن سنة 1984، و لا شك لهذا التطور اثر حسن على راحة المرضى و تقديم العلاج لهم بصفة منتظمة.

و الى جانب التطور العددي للاطار شبه الطبي هناك تطورا محسوسا في القطاع المسير مع العلم أن الجانب الاداري هو جهاز مساعد للخدمات الطبية الامر الذي يحتم تخفيظه الى نسبة لا تتجاوز (20 %) من مجموع العاملين و الا سيكون على حساب منتوج الموسسة. والجهة الاقدر على معرفة مستوى خدمات القطاع الصحي هي الادارة المحلية لكونها تعرف الاسباب الخفية التي تؤثر بصفة فعلية على الجهاز الصحي و من ثم هي التي تملك خطوات العمل و انعاش القطاع لو توفرت الارادة و الاخلاص في العمل

من خلال التحليل السابق لوضعية الصحة بولاية البليدة يتضح بأن هناك

---

1 ـــ ولاية البليدة، مديرية الصحة، تقرير حول وضعية الصحة بالولاية اجوان 1984.

جهود معتبرة في مجال تحسين الهياكل القاعدية و الامكانيات البشرية لحفظ صحة السكان و التقليل من الامراض عن طريق القضاء على اسبابها ، و أدى هذا التطور الى تغطية شاملة من حيث توزيع الامكانيات المادية و البشرية و انعكس هذا على مستوى الخدمات المقدمة للسكان و لتوضيح هذا الاثر اكثر نورد الجدول التالي :

جـــــدول رقـــــم (56)

نسبة الامكانيات المادية و البشرية الى عدد السكان

الامكانيات المادية	عدد السكان	الامكانيات البشرية	عدد السكان
سرير في المستشفى	500 ساكن	طبيـــب	1664ر50 ساكن
عيادة متعددة الاختصاصات	78ر000 "	جراح أسنـان	4630ر00 "
مركز صحي	19ر000 "	صيـدلـي	14650ر00 "
قاعة عـلاج	1800 "	شبـه طبـي	380ر50 "

ان مثل هذه الارقام تبشر بخير من حيث توفير الامكانيات المادية و البشرية، فالامكانيات موجودة لكن مدى تلبية الامكانيات لحاجيات السكان هو الذى يطرح نفسه على بساط البحث و التحقيق المتأكد من سلامة استخدام الامكانيات.

ان تقدير مستوى أداء القطاع الصحي لخدماته يبقى نسبي و المواطن أقدر على معرفة مستوى الاداء بحكم قربه و علاقته اليومية بالقطاع، و ان كان المواطن لا يقيم الامور من منظور شامل بل يأخذها و يقيمها من زاويته الخاصة وحجم استفادته من القطاع.

ان الاطار البشرى هو حجر الزاوية في تقييم القطاع الصحي و هو الذى يضفي عليه صفة الاعجاب و التقدير نظير ما يقدمه من خدمات كما انه هو الذى يسبب السخط و الاساءة للوحدة الصحية. و الموقف اذن يقتضي أن يكون الاطار البشرى على تربية خلقية عالية في قطاع الصحة الى جوار عمل الاطار المسير في هذا القطاع على تكوين تقاليد أدبية و صحية في استقبال و توجيه و تقديم الخدمات للسكان على أساس سوى.

ان تدارك القطاع الصحي لوضعه الحالي هو نصف عمله و معرفة مشاكله الحقيقية هو نصف امكانياته ، و من ثم الدعوى القائلة بنقص الامكانيات هي من باب الميل نحو الاسراف و عدم استخدام الإمكانيات المتوفرة الامر الذى يقتضي التوجيه و التخطيط القويم الذى على الادارة المحلية أن تتبعه .

المبحث الثالث

السكن

من وسائل رفع مستوى معيشة المواطنين استقرار كل مواطن عن طريق توفير سكن له ، ومعلوم ان قضية السكن لم تكن مشكلة يستعصى حلها بعد الاستقلال بل ان الوضعية السائدة في سنة 1967 كانت حسنة فحسب احصائيات 1966 نجد ان عدد السكان قدر ب (12)مليون نسمة و عدد المساكن قدرت بمليونين (2) وحدة سكنية، أى بنسبة احتلال قدرها (5،05) فردا في الغرفة الواحدة (1). ومما هو معلوم أنه بعد الاستقلال اتجه المواطنون الى استثمار قطاع الفلاحة بشكل جماعي في المزارع التي تركها المعمرون وفي نفس الوقت تركت مغادرة المعمرين للجزائر شغور عدد عدد هائل من المساكن بالمدن، فمن يتغلب اذن ؟ الارض أم المسكن بالمدينة ؟.

في أول الامر كانت الكفة لصالح الارض لكنه بعد ظهور الصناعة والحرف وارتفاع عائداتها في المدن بدأت الهجرة الى المدن وحتى لغاية 1974 لم يظهر مشكل السكن بشكل حاد وهذا ما عبر عنه وزير البناء والسكن بقوله (سنة 1974 كانت بداية لازمة السكن، ومازلت أتذكر أن مدينة وهران في سنتي 1968، 1969 كانت بها مباني وعمارات شاغرة) (2).

ان مثل هذا القول وغيره يعد شهادة يقينية على أن السكن لم يكن في السنوات الاولى بعد الاستقلال مشكلا ملحا كما هو اليوم 1984. وأن الباحث في هذا المشكل سيجد أن الاسباب الرئيسية تكمن في :

- النمو الديمغرافي الغير متوازن بين الامكانيات والاحتياجات.
- الفائدة النقدية والعمل المربح في الصناعة ومختلف الحرف خلافا للعمل الفلاحي.
- الهجرة الريفية وتوفير أسباب الاستقرار بالمدينة.

استنادا الى هذه العوامل وغيرها نتناول قطاع السكن من حيث النقاط التالية :

- الخلفية التاريخية لمشكل السكن.
- سياسة الاسكان.
- السكن الحضرى.
- السكن الريفي.

أولا - الخلفية التاريخية لمشكل السكن

ان قضية السكن لم تكن مطروحة - بشكل كبير - غداة الاستقلال فحسب

---

1 - حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية، التخطيط والتنمية، مرجع سابق، ص : 49.

2 - أحمد غزالي ، انجاز مشاريع المخطط الخماسي ، مجلة الجيش عدد 220، اجويلية 1982.

معطيات احصائيات السكن و السكان لسنة 1966 فان وضعية السكن كانت حسنة و نسبة احتلال المسكن كانت تقدر ب (5ر05) فردا بينما انتقلت هذه النسبة الى (1ر7) فردا للمسكن الواحد سنة 1978. و اذا اضفنا الى هذه النسبة مسالة التوزيع فان الوضع فعلا يصبح معقدا يستعصى حله مع مرور السنوات، و الخلفيات التاريخية لهذا التازم عديدة و متشابه في كل الولايات نذكر منها ما يلي :

1 — خلفيات ناتجة عن المغادرة الجماعية للمعمرين في مجال الادارة و التسيير و تركت هذه الخلفية وجود هياكل ادارية قليلة الخبرة في التسيير و التخطيط و الانجاز و ادى ذلك الى ضعف في التنظيم و التخطيط و التنسيق مما انعكس على ضعف الانجاز السكني مقابل التزايد المستمر لعدد السكان.

2 — خلفيات تكمن في النهج الاقتصادي، وما سلكته مخططات التنمية من حيث تركيزها على اعطاء الاولوية لقطاع الصناعة و الشغل، وكان من نتيجة هذه الخلفية تخفيف حدة البطالة و احتياج مناطق في الشمال و في المدن الى يد عاملة وكان هذا دافعا قويا للهجرة من الريف الى المدينة و من ثم تمركز السكان.

3 — خلفيات تكمن في سياسة التهيئة العمرانية التي هدفت الى ربط انجاز المباني بالبرامج الصناعية و الادارات المركزية في المجال الحضري و القرى الاشتراكية في الريف. و ضمن هذه السياسة و البرامج التي سطرت على ضوئها نجد الطموحات اقل بكثير من قدرات الانجاز التي لم تتجاوز في معظمها (75 %).

4 — خلفيات تتعلق باعتقاد أن القطاع العمومي وحده كفيل بتوفير السكن لكل المواطنين، و قد دلت التجربة أن القطاع العام وحده غير قادر على تلبية الاحتياجات المتزايدة للسكان. خاصة و أن نسبة التطور الديمغرافي كانت اعلى من نسب الانجاز. بحيث انتقل عدد السكان من (12) مليون سنة 1966 الى (5ر20) مليون سنة 1983. و هذه الزيادة العالية في عدد السكان تحتم اعتماد سياسة عمرانية تتبنى تنويع مصادر انجاز المساكن و مشاركة المواطن في تلبية حاجياته من السكن، و يبدو ان المخطط الخماسي الاول بادر الى هذا التوجه قصد التخفيف من حدة التازم السكن.

5 — خلفيات تكمن في مركزية التسيير العمراني و ضعف دور الادارة المحلية، و أدى هذا الى عدم التحكم في التنمية الحضرية و كون مجموعات سكنية قصديرية في شكل حزام يطوق المدن و في غياب اجراءات صارمة تهدف الى حل مشكل السكن، و القضاء على هذا النوع من البناء اصبح يشكل في النهاية شريان يمد المدن بالسكان الجدد الوافدين بالطرق الغير قانونية.

ان الخلفيات المشار اليها و غيرها من العوامل الاجتماعية و الاقتصادية أدت الى تكوين جو يساعد على حدوث ازمة سكنية فعلية، و ذلك لفقدان نظرة متكاملة و مستمرة في الامدين المتوسط و البعيد لحل مشكل السكن من جانب و من جانب ثاني فقدان التحاليل و الدراسات التي تمكن من معرفة الامكانيات المادية و البشرية الممكن استعمالها للتغلب على المشكل على المستوى الوطني بصفة عامة و المحلي بصفة خاصة.

ان الخلفيات المشار اليها تشكل عائقا أمام تحسين حالة السكن الامر الذى يقتضي تهيئة مكثفة و فعالة للطاقات البشرية و المادية و تخطيط شامل لتوزيع السكان و تعمير المناطق الخالية. غير أن هذا يقتضي بدوره اعمالا أخرى نذكر منها :

- شق الطرق .
- توزيع الوحدات الصناعية و التجارية .
- ملح الاراضي الغير مستعملة للاستغلالها .
- توفير المدرسة و قاعات العلاج .

إن هذه الاعمال تودى بطريق أو بآخر الى توزيع السكان تدريجيا و من ثم القضاء على مسألة التازم السكني .

ثانيا - سياسة الاسكان

ان الخلفيات التاريخية - المشار اليها - أثرت بشكل مباشر أو غير مباشر في حدوث ازمة السكن، و تفاقمت هذه الازمة تدريجيا لكن هذا لا يعني عدم التغلب على صعوبات الاسكان او التقليل منها بل العمل المتواصل لتطبيق سياسة التهيئة العمرانية خفف من حدة التازم السكني ، و ضمن سياسة التهيئة العمرانية طرح الميثاق الوطني مضاعفة الجهد و انجاز ما مقدارة (100) الف سكن سنويا ، و توفير مسكن لائق بكل عائلة جزائرية عن طريق القضاء على الاحياء القصديرية (1). ضمن هذا الاطار العام نجد سياسة التهيئة العمرانية تعتمد على مجموعة من الخطوات نوردها على التوالي :

1 - مضاعفة الجهد لتحقيق الاهداف و نذرا لتدفق السكان الى المدن فان مضاعفة الجهد يتعين ان تكون موجهة اساسا لابناء الريف بصفة عامة و المناطق المحرومة في الجنوب بصفة خاصة آخذين بعين الاعتبار الموارد المتاحة هنا و هناك و هذا التصور من شانه ان يفتح فرصا جديدة للعمل و استغلال الموارد المتوفرة، و هذا ما هدف اليه المخطط الخماسي عندما أكد على ان توزيع السكان الافضل هو الذى يتم عن طريق تحديد نمو التجمعات السكنية الكبيرة حسب طاقاتها الحقيقية (2).

ان الدعوة الرامية الى اعمار المناطق الداخلية من البلاد حيث توجد بور الفقر لا تعني اهمال المناطق الشمالية من البلاد خاصة الحضرية منها ، بل يتعين ان يجرى العمل بنفس الوتيرة قصد ترضية الطلب من الحاجيات الاساسية كالطرق و المياه و التجهيزات الاجتماعية اللازمة للحياة المدنية .

2 - ان سياسة التهيئة العمرانية ترمي في محتواها الاجتماعي و الاقتصادى الى ازالة الفوارق الجهوية و الاستفادة من الموارد الطبيعية و الحفاظ عليها خاصة الفلاحية و توزيع منسجم للسكان و هذا يعني الاخذ بعين الاعتبار درجة تطور المدن الكبرى و شدة التمركز السكان في الشمال .

3 - ان استراتيجية التنمية الصناعية تعتمد على توزيع النشاطات الصناعية على المناطق المحرومة بالقدر الذى يمكن الهضاب العليا من استقبال سكان اضافيين كما تعتمد على توسيع المجال الفلاحي و تشجيع العاملين فيه ، و يمكن صياغة هذا التوزيع من منظور محلي في اطار جهوى ثم وطني متكامل .

4 - ان للادارة المحلية دورا هاما - لا يمكن اعتباره ثانويا - في وضع

---

1 - الميثاق الوطني ، 1976، مرجع سابق، ص : 244 .

2 - أحمد غزالي، انجاز مشاريع المخطط الخماسي ، مجلة الجيش عدد 220، اجويلية 1982 .

و انجاز سياسة التهيئة العمرانية لما لها من امكانيات ذاتية تمكنها من التغلب على عوائق الانجاز.

5 ـ ان حقيقة اعتماد الادارة المحلية على نفسها يبقى أساس كل مخطط في الوضع والانجاز، و ان رسم اى سياسة تبقى شكلية دون الرجوع الى وحدات الادارة.

من خلال الخطوات المشار اليها يتبين لنا بأن سياسة التهيئة العمرانية ترمي الى ملء الهضاب العليا و اعطاء محتوى سليم لاعمار البلاد بشكل متوازى يكفل الحد من الهجرة الريفية و التخفيف من الضغط السكاني على المناطق الشمالية.

ان المشكلة السكانية ليست دائما نتيجة النمو الديمغرافي بقدر ما هي نتيجة ركود التنظيم و التخطيط، و عدم تماشي عقليات مع متطلبات النمو السريع للحياة الاقتصادية و الاجتماعية، و ايجاد مناصب عمل اضافية منتجة عن طريق تطوير شبكة الانتاج و الخدمات لاحداث توازنا بين النمو الديمغرافي و الاقتصادى و من ثم يبقى التخوف من النمو الديمغرافي لا معنى له ذلك انه كما نفكر في استهلاك من ازدادوا و علينا ان نفكر في انتاج من ازدادوا

ان سياسة التهيئة العمرانية تمكن الادارة المحلية بأن تلعب الدور الكامل في انجاز المشاريع العمرانية، و قد دلت تجربة هذه السياسة أن القطاع العمومي الوطني لا يستطيع ان يلبي الطلب الاجتماعي في مجال السكن، و أن الحد الذى رسمه الميثاق الوطني المقدر بـ (100) الف سكن في السنة لا يمكن بلوغه بالامكانيات العمومية المتوفرة الامر الذى جعل السياسة الجديدة تدخل الادارة المحلية كعنصرا هاما في تدعيم سكان الريف بالبناء الذاتي، و بيع القطع الارضية و المباني التابعة لاملاك الدولة، و قيام التعاونيات العقارية و التجمعات السكنية ذات الطابع المهني أو الحرفي، و الى جوار ذلك توسعت صلاحيات الولاية الى الحد الذى يمكنها من الموافقة على المشاريع السكنية التي لا يزيد عدد سكانها عن (600) مسكن (1) مع الاخذ بعين الاعتبار الجوانب القانونية المتعلقة بالحفاظ على الاراضي الفلاحية و ذات المشاريع الوطنية.

و ضمن اطار سياسة التهيئة العمرانية الجديدة عملت الحكومة على توفير الشروط المادية الضرورية للبناء و تنشيط قطاع انتاج مواد البناء، و لم يبق بعد الشروط العامة و الخاصة سياسة البناء الا تصرفات البيروقراطية و التيكنوقراطية التي كانت و لا زالت العامل الحاسم في نجاح اى سياسة او فشلها. فما هو حال هذه السياسة ضمن ولاية البليدة ؟.

ــ ثالثا ـ السكن الحضري

ان حالة السكن بولاية البليدة لا تخرج عن الاطار العام لاوضاع السكن سواء كان ذلك من حيث وضع البرامج او تنفيذها. غير أن الموقع الجغرافي لولاية البليدة جعلها تعرف ارتفاعا عاليا في عدد العائلات مقابل الثبات النسبي لانجاز المساكن حيث تدل الارقام أن عدد العائلات بالولاية كانت 99784 عائلة في سنة 1967 لتصل الى 113024 عائلة سنة 1983 مقابل عدد المساكن المستلمة لغاية سنة 1978 هي 2195 مسكن، و المستلمة في نهاية سنة 1983 هي 22720 مسكن (1). و بالاضافة الى الاعداد الهائلة من المساكن المستلمة نجد ان سياسة التهيئة العمرانية فتحت الباب أمام البناء الذاتي للتخفيف من حدة التأزم السكني.

---

1 ـ حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية اجوان 1983، ص: 5.

و من المعلوم أن قطاع السكن بالولاية تتولاه – كباقي الولايات – مجموعة من الادارات هي :

– ديوان الترقية و التسيير العقارى – OPGI.
– الديوان الوطني للسكن العائلي – ONLF.
– الشركة الجزائرية للسكن – CIA.

بالاضافة الى هذه الادارات هناك تدخل الصندوق الوطني للتوفير و الاحتياط في مجال الانجاز و توزيع المساكن . و مجموع ما تتولاه هذه الادارات يزيد عن 21,005 مسكن و هذا يقترب من مجموع ما استفادت به الولاية المقدر ب 24,105 مسكن . غير أن سياسة التهيئة العمرانية اخذت بعين الاعتبار مسالة التخطيط و التوازن الجهوى، و ضمن هذه السياسة استفاد البناء الحضرى بولاية البليدة ما مقداره (24105) مسكن موزعة على (102) عملية انجاز كانت نتائج هذه العمليات تسليم ما يزيد عن (11230) مسكن حتى نهاية 1983، يضاف الى هذا العدد (1952) مسكن حضرى تابع للاحتياطات العقارية التي تنازلت عنها الولاية الى المواطنين، و بصفة خاصة يمكن حصر برنامج الاسكان الحضرى حسب الجدول التالي :

جدول رقم (57)

توزيع برامج الاسكان الحضرى (1)

البرامج	عدد المساكن	عدد العمليات
P (A)	1224	24
خاص Special	210	05
ب 2 (E 2)	9500	31
تكميلي	1300	08
100,000 مسكن	4000	11
المديرية العامة للامن الوطني	120	04
البرنامج الصناعي	432	04
البرنامج الادارى	059	01
برنامج المخطط الخماسي	7260	38
المجموع	24105	102 عملية

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (57) يتضح لنا أن توزيع برامج الاسكان الحضرى تركزت حول محورين اساسيين هما : التجمعات السكنية التابعة للوظيفة و التجمعات

1 – Wilaya de BLIDA, Duch, Rapport Annuel, Mai 1984........................

السكانية العمومية، فالتجمعات السكانية الوظيفية يتجاوز عددها (2230) مسكنا، أما التجمعات السكنية العمومية فهي تقترب من (21960) مسكنا حضريا و يبدو واضحا من هذه الارقام أن المخطط الخماسي الاول حاز على حصة الاسد حيث أن عدد المساكن التي برمجت في اطاره تزيد عن (19500) مسكنا هذا مع العلم أن الارقام المسجلة لدى مديرية البناء و السكن تؤكد ان المساكن التي لم تدرج في التسجيل كان عددها قليل و تنحصر فقط في المساكن التي هي قيد الدراسة، و في سنة 1984 قد تم حصر هذه المساكن و عددها يقدر بـ (2500) مسكن و يدرج هذا العدد ضمن البرنامج السنوي لسنة 1985. و لاعطاء صورة اكثر وضوحا عن المساكن بالولاية نورد الجدول التالي :

جـــــدول رقـــــم (58)

وضـعـيـة الـمـسـاكـن بـالـولايـة (1)

وضـعـيـة الـمـسـاكـن	عـدد الـمـسـاكـن
مساكن مسجلة Inscrits	21605
مساكن غير مسجلة Non Inscrits	2500
مساكن في طريق الانجاز En Cours	8459
مساكن لم تبدأ Non lancées	1012
مساكن متوقفة Logements a L'arrete	0570

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (58) نأخذ صورة لواقع الحياة العمرانية بولاية البليدة مفيد أن هذا الواقع يبدو أكثر تأثرا بموقع المدينة و حجمها بحيث ان بعض المدن قد خطت خطوات كبيرة في انجاز المشاريع المبرمجة في الوقت الذى نجد فيه مشاريع تأخر انجازها. وكل ذلك مرده الى مدى فعالية الادارة المحلية بامكانياتها و وسائلها، و لاثبات حقيقة هذا التصور نورد الجدول الموالي :

جـــــدول رقـــــم (59)

تـوزيـع الـمـسـاكـن حـسـب الـدوائـر (2)

الـدائـرة	وضـعـيـة الـسـكـن			
	عمليات بدأت في سنة 84	العمليات المتوقفة	العمليات التي لم تبدأ	عمليات للتسجيل
البليدة	500	060	000	1500
بوفاريك	80	000	250	0000
القليعة	290	200	050	75
الاربعاء	000	310	300	75
العفرون	000	000	100	200
حجهوط	000	000	000	150
شرشال	130	000	260	500
الـولايـة	1000	570	960	2500

1 — Wilaya de BLIDA, Duch, Rapport Annuel, Mai 1984.......................

2 — Wilaya de BLIDA, Duch, Bilan Phisique, 15 Juin 84.....................

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (59) يتضح و أن مجال السكن تعتريه أحوال ثلاثة هي : تسجيل العمليات و بداية انجازها ثم توقفها لسبب ما من الاسباب كما يتضح لنا بأن العمليات المتوقفة تفوق نصف العمليات التي بدأت في الانجاز وقد يرجع السبب في ذلك الى أن الادارة المحلية تقوم بعملية تسوية وضعية المشاريع المتفقة قبل تسجيل عمليات جديدة فمثلا دائرة الاربعاء نجد بها (310) عملية متوقفة و 300 عملية مسجلة معدة للبداء، و لو قارنا قدرات الانجاز بما هو معد للعمل على مستوى الدائرة لوجدنا قدرات الانجاز لا تستجيب لما هو مخطط للعمل، و هذا يودى حتما الى تأخير الانجاز و من ثم التوقف و السبب الرئيسي في ذلك هو أن التقويم الذى تسجل به المشاريع يصبح مع مرور الايام لا يتناسب مع قيمة الانجاز الحقيقية، و في الغالب يقوم المسكن الواحد في العمارات ما بين (11 و 15 مليونا) و هذه القيمة غير مرضية من طرف المقاولين و موسسات الانجاز وقد ادى هذا الوضع الى اقتراح يقضي برفع قيمة المسكن الواحد في العمارات الى ما يزيد عن (26) مليونا . و ذلك إستنادا الى الزيادة المضطردة في اسعار مواد البناء و اجور العمال غير أن هذا ينبغي أن لا يتخذ كحجة لانه يوخذ بعين الاعتبار في التقويم، و الحل المناسب هو اعتماد الادارة المحلية على نفسها و امكانياتها عن طريق تنشيط مقاولات الاشغال العمومية و ذلك لما إظهرته هذه المقاولات من قدرة على الانجاز في سنوات ما بعد 1980، و بالفعل لقد عرفت سنوات ما بعد 1980 انطلاقة حسنة في مجال تسليم المساكن الجاهزة، و تفيد الارقام الى انه في نهاية سنة 1978 تم تسليم (2195) مسكنا حضريا الا أن هذه النسبة لم تكن مرضية، و تم تسليم (2272) مسكنا في الفترة الممتدة بين 1979 ــ 1983، و لا شك أن لمثل هذه النسبة اثر على الحياة الحضرية و مع هذا بقت نسبة الاحتلال للمسكن الواحد عالية حيث قدرت سنة 1984 بـ : (6ر6) فردا للمسكن الواحد، و هي نسبة تفوق ما كان عليه الوضع في بداية السبعينات حيث كانت تقدر نسبة الاحتلال بـ (6) أفراد للمسكن الواحد . غير أنه استنادا إلى المشاريع المخططة و المبادىء التي ترتكز عليها سياسة التهيئة العمرانية فان الوضع سيؤدى و لا شك الى حل مشكل السكن خاصة اذا رافق زيادة الانجاز عدالة التوزيع بين الافراد من جهة و المدينة و الريف من جهة ثانية.

رابعا ـ البناء الريفي

لقد أولت القيادة السياسية ــ منذ أول وهلة للاستقلال ــ عناية خاصة بالريف اعترافا منها لما قدمه الريف خلال حرب التحرير وقد تجسدت هذه العناية في نظام التسيير الذاتي، الثورة الزراعية سياسة التوازن الجهوى و بناء القرى الاشتراكية.

و ضمن ولاية البليدة حظي الريف ببرامج سكنية معتبرة أدت الى احياء مناطق بكاملها وصل مجموع ما سجل خلال الفترة السابقة على 1978 الى 6245 مسكن كما سجل في المرحلة الممتدة من 79 إلى 84 الى (7728) مسكن، أى ما مقداره (13973) مسكن كان لهذا العدد الهائل اثره على حياة الارياف و القرى سواء في المرحلة الاولى او الثانية.

1 ــ المرحلة الاولى :

لقد عرفت مرحلة 73 / 78 طموحات واسعة في مجال انعاش الريف و تطبيق الثورة الزراعية، و قد سمحت هذه الطموحات من تحقيق تغيرات هامة في مجال البناء الريفي و لتوضيح الموقف اكثر نورد الجدول التالي :

جـــــدول رقـــــم (60)

توزيـع البنـاء الريـفي فـي مرحلـة 78/76 (1)

العمـليـات	مسجلـة	انتهـت	في طريق الانجاز	لم تبدأ
القرى الاشتراكيـة	2161	1772	358	31
البنـاء الذاتـي	1400	1368	—	32
التسيير الذاتـي	1184	0950	140	94
الثـورة الزراعيـة	1500	1454	040	06
المجـمـوع	6245	5544	538	163

من خلال الارقام الواردة في الجدول رقم (60) يتضح بأن هناك اهتمام كبير بالسكن الريفي، وقد اخذ القطاع الاشتراكي نصيبه في صورة قرى اشتراكية أو ثورة زراعية، والشيء الملفت للانتباه حقا هو ظاهرة تمركز السكان في مناطق دون اخرى، ومعظم هذه المناطق اما هي جزء من مدينة سابقة او مدينة جديدة (قرية اشتراكية) بهياكلها و مرافقها، و هذا الوضع اخرج الفلاح من الجو الفلاحي الى جو المدينة و انتقلت وظيفته من الانتاج الفلاحي الى التجارة و الحرف و الخدمات و من ثم انصراف اليد العاملة القادرة عن العمل في الفلاحة، فتوالي عجز هذا القطاع سنة بعد اخرى.

ان الارقام المسجلة في مجال البناء الريفي تبشر بخير لكن الزائر للمداشر و القرى سيتفاجأ بوجود أناس لا زالوا يعيشون ما قبل القرون الوسطى، وقد يقول قائل أن البناء الذاتي لم يكن موجها الى الريف انما كان موجها الى الذين ليس لهم استطاعة على تحسين أوضاعهم السكنية في الريف كانوا أو المدينة. و المحقق في كيلا الحالتين سيجد أوضاعا سكنية مزرية للغاية في الريف أو المدينة رغم الاعانات المقدمة في مجال البناء الذاتي فمن هو المستفيد ؟ لا أدرى ؟ !

ان الواقع أصبح متداخلا و متشابك الابعاد وكلما حاولت تفحصه بواقعية وجدت الارقام المقيدة و الواقع غرباء، و لا تزول حالة الغربة هذه الا بالرجال النزهاء حقيقة لا قولا.

ان الاخطاء الماضية عبر لمخططات المستقبل، و هذا ما أدركه المخطط الخماسي الاول عندما وضع مسؤولية البناء على عاتق الادارة المحلية، وقد انعكست مجهودات الادارة المحلية على واقع الفلاحة يمكن لمسها من خلال المرحلة الثانية.

2 ــ المرحلـة الثانيـة 84/79.

بدأت المرحلة الثانية الممتدة من 79 الى 1984 بجرد واسع النطاق في مختلف المجالات الاقتصادية و الاجتماعية و في مجال البناء الريفي اعتمدت المرحلة الثانية سياسة مغايرة للمرحلة الاولى فبدلا من التجمعات السكنية الفلاحية شجعت البناء الفردي بحيث يجب على الفلاح أن يبقى في جو فلاحي و مزايا المدينة هي التي تذهب اليه كالمدرسة،

1 ــ Wilaya de BLIDA, Duch, Bilan Phisique, Juin 84.

الطرق، الكهرباء، المركز الطبي، وعليه فان البناء الريفي يظهر في هذه المرحلة في صورة بناء ذاتي يوجه الى الفلاحين حيث يقطنون، وقد استفادت الولاية في هذه المرحلة من (7728) مسكن هي في طريقها الى الانجاز والجدول التالي خير معبر عن ذلك :

جـــدول رقـــم (61)

وضعية البناء الريفي في مرحلة 84/79 (1)

السنة	مسجلة	انتهت	في طريق الانجاز	لم تبدأ
1981	2281	884	497	186
1982	3347	369	1716	1262
1983	2100	—	—	2100
المجموع	7728	1253	2207	3548

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (61) يتبين بأن سنة 1981 كانت بداية حسنة في تطبيق المخطط الخماسي الاول بفضل العمليات التي سجلت في هذه السنة حيث حظيت بتسجيل ما يزيد عن (2280) مسكنا انجز منها ما يقرب من (35 %). وزعت في معظمها على القرى والمداشر الاكثر حرمانا وفي هذا الصدد نجد دائرة الاربعاء وشرشال تقترب من نصف ($\frac{1}{2}$) حصة 1981 وذلك لما تتسم به هاتين الدائرتين من قرى متخلفة. ان دل هذا على شيء فانما يدل على مدى قدرة وحدات الإدارة المحلية على اختيار الحلول ووضع المخططات ومن ثم قدرتها على التنفيذ وتحقيق أغراض التوازن الجهوي، وهذا السياق نفسه نجده انتهج في سنة 1982 و 1983، ومفاد هذا التوجه النمو المتوازن بين المناطق من جهة والافراد من جهة ثانية، غير أن ما ينبغي ان تلفت النظر اليه هو ان وضعية السكن الريفي ما زالت متأثرة بالعادات والتقاليد الامر الذى يحتم على مكاتب الدراسات والادارة المحلية أن لا تهملها في تصميم البناء أو في توفير شروط فلاحة عصرية.

ان السكن الريفي لا زال من ناحية الكم لم يحقق المتوسط العام للسكن الحضرى حيث قدر في السكن الريف بـ (8،08) فردا بينما متوسط السكن الحضرى هو (6،8) فردا (1).

ان هذا الوضع يحتاج الى المزيد من توجيه العناية نحو الريف والقضاء على الفوارق بينه وبين المدينة خاصة في مجال ايصال الطرق والكهرباء وتوفير العلاج .

ان الجهة الاكثر احساسا ودراية بالريف هي الادارة البلدية وما يبقى سوى النية الصالحة والعمل الخالص لاخراج الريف من العزلة والتخلف واستغلال موارده البشرية والمادية.

---

1 — Wilaya de BLIDA, Duch, Bilan Phisique, Juin 1984.

نخلص مما سبق الى القول، بأن وضعية السكن بولاية البليدة تحتل أهمية خاصة نتيجة النمو الديمغرافي الذي وصل بالولاية الى ما يزيد عن (4 %)، نتيجة قرب الولاية من العاصمة بالاضافة الى رفع مستوى مداخيل السكان كل ذلك استدعى تسجيل مشاريع سكنية كبيرة الحجم يبلغ في مجموعها (46375) مسكنا سلم منها ما يزيد (21491) سكنا وبقي (24884) مسكنا هي في طريق الانجاز، وينتظر تسليم (11049) مسكنا في نهاية 1984 (1).

من كل هذه الارقام وغيرها يتضح وأن مسألة السكن ليست ظرفية يمكن القضاء عليها بجملة أو مجموعة من الحملات انما هي مسألة تتصل بالعمل المستمر في تحسين أوضاع السكان واعتماد المواطنين كعنصر حاسما في القضاء على مسالة التأزم السكني مع توفير الوسائل القانونية والمادية.

المبحث الرابع

قطاع الشغل

ان قطاع الشغل بولاية البليدة لا ينفصل عن قطاع الشغل العام في الجزائر غير أن الثابت هو أن العمل قديما أو حديثا يعد الدعامة الاساسية لأي تقدم كان، ونجاح العمل يتوقف بدوره على وضعية العامل في قطاع الشغل وعلى الظروف النفسية والاجتماعية التي تسود هذا القطاع في مرحلة من المراحل. وحتى يمكننا الاحاطة بقطاع الشغل في ولاية البليدة نتعرف اولا على معنى الطبقة العاملة لتحديد الموضوع اكثر ثم بيان وضعها غداة الاستقلال ثم التعرف على قطاع الشغل بولاية البليدة من حيث التطور الكمي للشغل بولاية البليدة، التأهيل والتشغيل ومدى استقرار اليد العاملة، حالة العمال في العمل على النحو التالي :

أولا – معنى الطبقة العاملة :

ان تحديد معنى الطبقة العاملة يرتكز بشكل أساسي على طبيعة النظام السياسي والايديولوجي القائم. ومضمون الطبقة العاملة قد يتسع ليشمل كلا من العامل ورب العمل، وقد يضيق فينصب مباشرة على الفيآت التي تعيش من حاصل عملها. وفي ندوة دراسية حول الطبقة العاملة العربية اجمع الحاضرون على أن الطبقة العاملة لا يمكن فهمها الا من خلال وضعها وظروفها الذاتية والموضوعية الخاصة بكل دولة (2) وعليه فان فهم الطبقة العاملة لا يتم الا من خلال الاصول التاريخية للحركة الوطنية ومن ثم تكوين المجتمع الذي يتمحور بشكل اساسي حول من يملك ومن لا يملك لوسائل الانتاج (3). وضمن هذا المنظور نجد معنى الطبقة العاملة في مواثيق الثورة الجزائرية. فلقد اكد مؤتمر الصومام 1956 على أن العمود الفقري للاتحاد العام للعمال الجزائريين لا يتشكل ابدا من الارستقراطية العمالية بل من الفيآت الاكثر حرمانا والاكثر عددا والاكثر استقلالية عن الادارة الاستعمارية. والهدف من وراء ذلك كله أن تكون الطبقة العاملة أداة للشغل والتحرر من نير الاستعمار. غير أن الوضع يتغير عقب الاستقلال فبدلا من أن التميز كان قائما على اساس التحالف فانه بعد الاستقلال يظهر التميز على أساس من يملك ومن لا يملك وسائل الانتاج، ومن هذا المنطلق بدأت النصوص المنظمة لقطاع العمل تعتني بتحديد

---

1 – ولاية البليدة، تقييم نشاطات المجلس الشعبي الولائي للفترة الانتخابية 79/84، سبتمبر 1984.

2 – مكتب العمل العربي، الجزائر، ندوة دراسية حول الطبقة العاملة، المنعقدة بتاريخ 4، 6 ديسمبر 1976.

3 – منور مروش، أصول الطبقة العاملة في الجزائر، مطبوعات مكتب العمل العربي، الجزائر، 1976.

معنى الطبقة العاملة فنظر ميثاق الجزائر الى الطبقة العاملة على أنها جزء لا يتجزأ من القوى الاجتماعية للبلاد و جاء في لائحة السياسة العامة على أنه (يجب تجنيد تفصيلي للعمال و الفلاحين الفقراء و ادماجهم مع المناضلين الثوريين للقضاء على مخلفات الاستعمار و النهوض بالتنمية) (1). وقد تجسد هذا التحديد في الميثاق الوطني فنص على أن : (يعتبر عاملا كل شخص يعيش من حاصل عمله اليدوي أو الفكري و لا يستخدم لمصلحته الخاصة غيره من العمال أثناء ممارسة نشاطه المهني) (2) و ضمن هذا الاصل العام صيغت مختلف النصوص المتعلقة بالعمال و أكدت على أن العامل هو الذي يعيش من حاصل عمله بالاجر او بالحرفة و لا يستخدم اناس آخرين في عمله، و يخرج من فئة العمال اذن ارباب العمل لتكون الطبقة العاملة محصورة فقط في الاجراء و الحرفيين و لبيان اهمية هذه الطبقة و دورها في المجتمع ننظر اليها من حيث مكانتها في الانتاج و علاقتها بوسائل الانتاج و دورها في التنظيم الاجتماعي و ناتج الثورة.

• فمن حيث مكانتها ننظر اليها ما اذا كانت جزء لا يتجزأ من السلطة القائمة و تعتبر الطبقة العاملة اداتها أم أن هذه الطبقة هي أداة العمال لكسب حقوقهم من ارباب العمل.

• أما من حيث علاقة هذه الطبقة بوسائل الانتاج فان يمكن النظر الى هذه الطبقة ما ان كانت مسيرة و منتجة أو منتجة فقط، و في الجزائر رغم القوانين الدالة على اعتبار العامل منتج و مسير فان نقص الوعي و قلة التكوين أبقت البيروقراطية سيدة الموقف في كل تصرفات الانتاج و التوزيع.

• أما من حيث دور الطبقة العاملة في التنظيم الاجتماعي فان ليس أحسن حالا من سابقة بحيث أن فكرة العائلة الكبيرة، و العقلية الفلاحية، و الاتجاه نحو المهن و المصادر الاكثر دخلا افضى الى أن الطبقة العاملة لا تعتمد على فكر عقائدي بقدر ما تستند في تصرفاتها على البحث المادي و مصادر الدخل الاكثر ربحا. كل ذلك جعل الطبقة العاملة ضعيفة في مجال التنظيم الاجتماعي.

أما الجانب الرابع فانه ينصرف الى علاقة الطبقة العاملة بناتج الثورة فان كانت ضمن القطاع العام أخذت الاجور و الارباح بالاضافة الى مساهمة القطاع العام في توفير الضروريات الاقتصادية و الثقافية و الاجتماعية من للمعاش للسكان أما ان كانت ضمن القطاع الخاص فان نصيب الطبقة العاملة هو الاجر و الباقي يؤول الى استثمار الخاص و البرجوازية الناشئة ترحب بهذا الاتجاه الذي يعود عليها بالربح الوفير.

مما سبق يتضح لنا معنى الطبقة العاملة و مكانتها في كل من النظامين الرأسمالي و الاشتراكي، و من حيث علاقتها الانتاج و مشاركتها في التنظيم الاجتماعي فما هو اذن وضع هذه الطبقة في الجزائر ؟

ثانيا : وضع الطبقة العاملة بعد الاستقلال.

ان احتلال الجزائر سنة 1830 من طرف الاستعمار الفرنسي و ردود فعل الشعب أديا الى تغيير التشكلة الاقتصادية و الاجتماعية التي كانت سائدة في الجزائر بحيث

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني، ميثاق الجزائر، 1964، لائحة السياسة العامة، ص: 175.

2 — حزب جبهة التحرير الوطني، الميثاق الوطني، 1976، ص: 47.

تحولت من تشكلة شبة اقطاعية الى تشكلة اجتماعية وكرست لهذا الغرض عدة أساليب أهمها القوة و القوانين الاستثنائية و استطان المعمرين من فرنسيين و غيرهم، و نتج عن هذا الوضع افقار الشعب و تدمير الهيكل الاجتماعي و بروز طبقة عمالية اجيرة في قطاع الزراعة و الصناعة و الخدمات في اتجاه محوره الاساسي ربط الاقتصاد الجزائري بالاقتصاد الفرنسي من جهة و من جهة ثانية اجهاض مطامح الحركة الوطنية بكل الوسائل و المخططات الممكنة كان آخرها مخطط قسنطينة 1959 ــ 1964. الذي هدف في الظاهر الى تسوية أوضاع العمال و في الباطن الى ابقاء الاحتلال و لو بطريقة غير مباشرة و بالفعل كان لهذه السياسة أثر على الطبقة العاملة حتى بعد الاستقلال سنة 1962.

ان مرحلة ما بعد الاستقلال تميزت بوجود ثلاثة فترات بارزة على الصعيد السياسي و اربع مخططات على صعيد التنمية الاقتصادية، و انعكست كل مرحلة بمميزاتها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية على وضعية المجتمع بصفة عامة و الطبقة العاملة بصفة خاصة، و هل ضمن الاستراتيجية التي اتبعت عقب الاستقلال يمكن الحديث عن الطبقة العاملة ؟. ان الاجابة على هذا السؤال تقودنا الى فلسفة واسعة محتواها يتمحور حول ثلاثة تيارات بارزة.

ــ تيار عمالي يرى ابقاء النقابة مع وجود القطاع العام و ادماج العمال كجزء من السلطة، و دورها يبقى محصورا في مظاهر التعسف في استعمال السلطة من طرف البيروقراطية

ــ تيار تروتسكي يرمي الى الغاء النقابة في القطاع العام لان وجود النقابة مرهون بوجود علاقات اقتصادية رأسمالية و لما انتقلت السلطة السياسية و الاقتصادية من يد الراسمالي الى العمال انتفى مبرر وجود النقابة.

ــ أما التيار الثالث فهو توفيقي و يقر بابقاء النقابة مع وجود القطاع العام و هو الاتجاه الذى نجده معمولا به في موسسات القطاع العام في الجزائر، و قد يكون السبب في ذلك يرجع الى عقلية البيروقراطيين و مستوى ممثلي العمال مما أسفر الموقف على أن المدير الحقيقي للموسسة هو الجهاز الادارى في اطار هذا التيار و ضمن الاستراتيجية العامة للتنمية نجد أن قطاع العمل قد عرف تطورا كميا هائلا بسبب النمو الديمغرافي، و اتجه هذا التطور في أول الامر الى قطاع الفلاحة و في مرحلة ثانية عدلت الكفة الى قطاع الصناعة و الاشغال العمومية و البناء. و للافصاح عن هذا التطور نورد الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (62)

تطور الشغل من سنة 67 الى 1978 (1)

السنة	1967		1969		1973		1978	
نوع القطاع	عدد العاملين	النسبة	عدد العاملين	النسبة	عدد العاملين	النسبة	عدد العاملين	النسبة
الفلاحة	874 ألف	%50	934 ألف	49،3	873 ألف	%40	970 ألف	%33،9
الصناعة	" 123	% 7	" 161	%8،5	" 245	%11،2	" 375	% 13،1
البناء و الاشغال	% 071	%4،1	" 082	%4،3	" 190	% 8،7	" 399	% 14
النقل	" 053	% 3	" 064	%3،4	" 85	% 3،9	" 120	%4،2
التجارة و الخدمات	" 321	%18،4	" 334	%17،7	" 355	%16،3	" 430	%15
الادارة	" 306	%17،5	" 316	%16،8	" 434	%19،9	" 565	%19،8
المجموع	" 1748	%100	" 1693	%100	" 2182	%100	% 2865	%100

1 ــ حزب جبهة التحرير الوطني، اللجنة المركزية (اللجنة المكلفة بالتحضير للمؤتمر الخامس)، التخطيط و التنمية، الجزء الاول، سبتمبر 1983، ص : 23.

يعكس لنا الجدول رقم (62) مدى تطور الشغل في القطاعات الرئيسية للاقتصاد الوطني، وأن جملة تطور اليد العاملة كانت أزيد من ذلك حيث نجد أن عدد العمال انتقل من 3ر2 مليون سنة 1967 الى (5ر2) مليون سنة 1978 ليصل الى 2ر4 مليون سنة 1983. وهذا ان دل على شيء فانما يدل على أن عدد العاملين يتضاعف كل عشرين (20) سنة نتيجة النمو الديمغرافي واحتياج قطاع التنمية الى اليد العاملة. غير أن هذا النمو يسوده نوع من عدم التوازن بين قطاعات الانتاج من جهة ومن جهة ثانية صعوبة احصاء اليد العاملة في القطاع الخاص الامر الذى يقتضي التنظيم والتخطيط المحكم على الصعيد الوطني بصفة عامة والمحلي بصفة خاصة للاستفادة من الطاقات البشرية المتوفرة في كل المستويات.

ثالثا - التطور الكمي للشغل بولاية البليدة.

تتميز ولاية البليدة بارتفاع نسبة النمو الديمغرافي ونسبة الشباب التي تزيد عن (60 %) يطرح مطالب وضغوط على قطاع الشغل مما جعل الادارة تستعمل كل امكانياتها لامتصاص اليد العاملة وبالفعل تم استيعاب ما يقرب من 000ر41 منصب خلال الفترة الرابطة بين 1979 و 1983 مقابل 740ر25 منصب خلال الفترة الرابطة بين 1967 و 1978. (1) أى بزيادة سنوية قدرها 8200 منصب و 2337 منصب على التوالي.

ان الزيادة الملحوظة لا يمكن تفسيرها الا من خلال تدخل الادارة المحلية لنشاطاتها الاقتصادية من جهة ومن جهة ثانية ما تعرفه الولاية من تهيئة عمرانية مكثفة.

ان الشيء الملفت للانتباه هو أن الزيادة الواقعة تركزت بشكل أساسي في الصناعة والبناء والاشغال العمومية، وحسب آخر الاحصائيات فان الشغل بالولاية كان حسب الجدول التالي.

جدول رقم (63)

توزيع اليد العاملة على القطاعات سنة 1983 (2)

نوع القطاع	عدد العمال	النسبة
الزراعة	383ر50	52ر26 %
الصناعة	536ر35	71ر18 %
البناء والاشغال العمومية	083ر35	47ر18 %
الخدمات	000ر69	30ر36 %
المجموع	002ر190	100 %

1 - حزب جبهة التحرير الوطني، محافظة البليدة، مشروع مخطط التنمية، اجوان 1983، ص: 5.

2 - Wilaya de BLIDA, D P A T, Rapport Annuel d'Execution du Plan National, Mars 84, P.3I.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (63) يتضح لنا بأن حصة الزراعة قد انخفضت بشكل كبير و اصبحت لا تحتل سوى 5ر26 % من قطاع الشغل . رغم مكانة الولاية الفلاحية. في مقابل ارتفاع عدد العمال في قطاع الخدمات و الادارة و لو اضفنا الى عمال هذا القطاع باقي العمال في القطاع الخاص و الحرفيين لتبين لنا بأن فيه نمو غير متوازن و هو في حالة مستمرة، و السؤال الذى يتبادر الى الذهن هو لماذا لم تكلف وحدات الادارة المحلية بمهمة ايجاد الشغل لسكانها و استخدام الطاقات البشرية و المادية المتوفرة لديها ؟ هذا مع العلم أنه اذا كانت في الماضي شركات وطنية كبرى تمتص اليد العاملة فان القانون سمح لوحدات الادارة المحلية بأن توسع مجال نشاطها الاقتصادى و الاجتماعي فما نصيب هذه في استيعاب القوى العاملة ؟ هذا ما يمكن معرفته من خلال الارقام الموالية :

جـــدول رقـــم (64)

توزيع العمال في الدوائر على الوحدات الاقتصادية (1)

الدائرة	القطاع العام		القطاع الخاص		المجموع	
	عدد الوحدات	عدد العمال	عدد الوحدات	عدد العمال	مجموع الوحدات	مجموع العمال
البليدة	67	8235	447	5286	514	13521
القليعة	31	3028	111	1442	142	4470
بوفاريك	83	8980	119	2358	202	11833
الاربعاء	34	9526	040	1100	074	10626
العفرون	13	0410	261	850	274	1260
حجوط	04	433	042	398	046	831
شرشال	22	1252	011	133	033	1385
الولاية	254	31864	1031	12062	1285	43926

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (64) يتضح و أن ظاهرة تركيز العمال تبعا لتمركز الوحدات الاقتصادية ما زال قائما خاصة دائرتي البليدة و بوفاريك التي تزيد نسبة تواجد العمال بهما عن (58 %) من عدد العاملين بالولاية. و السؤال الذى يتبادر الى الذهن هو ما نسبة تدخل الإدارة المحلية في مجال التشغيل ؟ ان الأرقام المسجلة لدى مديرية العمل تشير الى ان عدد عمال وحدات الإدارة المحلية يزيد عن (9146) عاملا مع العلم أن هذه الوحدات لا زالت حديثة النشأة لكنها تتجاوب مع مطالب السكان محليا من حيث امتصاص اليد العاملة و قدرة الايجاز و الإنتاج، و الشيء المطروح على وحدات الادارة المحلية هو المزيد من التنظيم و التخطيط لتطوير المصالح المحلية و استغلال الإمكانيات البشرية و المادية المتوفرة محليا . و هذا لن يتم الا بوجود اطار بشرى قادر على اداء الاعمال المسندة اليه .

---

1 ــ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول اليد العاملة لغاية سبتمبر 1983، اجوان 1984.

رابعا ـ التأهيل و التشغيل

استنادا الى المرسوم رقم 81 ـ 62 الصادر بتاريخ 4 أبريل 1981 أجرت مديرية العمل و التكوين المهني جردا عاما لاحصاء العمال الموهلين و الغير موهلين. و قد اختير لهذا الفحص (62900) عاملا يمكن استخلاص النتائج الاولية حسبما يلي :

جدول رقم (65)

درجة تأهيل العمال (1)

درجة التأهيل	العدد	النسبة
اطارات	1350	2,15 %
تقنيين سامين	1194	1,90 %
تقنيين و أعوان التأطير	4539	7,22 %
أعوان تقنيين، روساء فرق عمال	6188	9,84 %
العمال الموهلين	18609	29,59 %
العمال الغير موهلين	30051	47,79 %
متمهنين	969	1,54 %

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (65) يتضح و أن عدد العمال غير الموهلين يحتل نسبة عالية، و قد يكون لهذا جانب من الصحة هو أن الشريحة الاكثر استعمالا هي الفيآت الغير موهلة هذا من جهة و من جهة ثانية أن مصدر التأهيل هو موسسات التكوين الخاص و التدريب اما التعليم فانه من الناحية الوقعية يعطي فقط الذين يعرفون القراءة و الكتابة و هم في نفس الوقت يحتاجون الى تربص خاص يمكنهم من العمل، ثم انه من جهة ثالثة أن القطاع الاكثر استيعابا للعمال الغير موهلين هو قطاع الزراعة و لتوضيح هذا اكثر نورد الارقام الموالية :

جدول رقم (66)

توزيع اليد العاملة الغير موهلة (2)

القطاع	مجموع عمال القطاع	عدد العمال الغير موهلين	النسبة
الزراعة	28643	19462	67,84 %
البناء و الاشغال العمومية	20255	7258	35,83 %
الصناعة	7831	2478	31,64 %
التجارة، النقل، السياحة	6171	0853	13,82 %

1 ـ Wila ya de BLIDA, D P A T, Rapport Annuel d'Execution du Plan National Mars 84, P.33.

2 ـ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول وضعية التشغيل، اجوان 1984.

ان اجمالي العمال الذين أجرى عليهم الفحص التأهيلي يساوي (62900) عاملا منهم 2849 عامل متوهل بتأهيلات مختلفة و 30051 عامل غير موهل، اي أن نسبة العمال الموهلين أعلى من نسبة العمال الغير موهلين و تحتل الزراعة المرتبة الاولى في ضم العمال الغير موهلين اليها ثم أن هذا القطاع يتميز عماله بظاهرة الشيخوخة مقابل انتشار عنصر الشباب المتكون في باقي القطاعات الامر الذى جعل وضعية الشغل تبقى غير مستقرة.

خامسا : مدى استقرار الشغل

تتغير وضعية التشغيل من سنة لاخرى، و الارقام في هذا المجال أقل دقة و انتظام خاصة مشاركة القطاع الخاص في امتصاص اليد العاملة، و لتوضيح مدى استقرار اليد العاملة نأخذ وضعية التشغيل في سنة 1983.

ان مصالح التشغيل سجلت 8197 عرضا للعمل سنة 1983 مقابل (7525) طلب عمل، أي بزيادة قدرها (20,10 %) في عروض العمل و (35 %) في طلبات العمل عن سنة 1982. (1)

ان تحليل مدى توازن وضعية الشغل يحتاج الى أبحاث مدققة و الى تعاون مختلف المصالح ذلك لان عروض العمل الحقيقية غير محصاة و الاحتياجات الفعلية غير مقدرة من جانب و من جانب ثاني ان طلبات العمل صعب معرفتها و اعتماد فقط مكاتب التشغيل وحدها لا يوصلنا الى المعرفة الحقيقية بقوة الطلب ثم إنه من جهة ثالثة أن الباحثين على العمل يسيرون في اتجاه غير منتظم و صعب الاحصاء و رغم هذه الاسباب و قلة الدقة في تحديد مقدار العرض و الطلب فان الارقام دلت على ان عروض العمل سجلت عجزا قدره (4126) عرضا غير ملبي مقابل (2423) طلبا غير ملبي و لعل هذا ما يدل على التعطيل البين للمصالح نتيجة سوء التنسيق و التنظيم و عجز قطاع التشغيل على ايجاد مناصب عمل جديدة.

ان تفسير عدم تلبية طلبات و عروض العمل يرجع الى أن العروض مفتوحة لليد العاملة الفنية و تحت شروط في مقابل أن الطلبات المقدمة هي من طرف عمال غير موهلين الامر الذى يحتم في النهاية توسيع مجال التكوين المهني و التمهين لسد عروض العمل و فتح عروض عمل جديدة بشكل يضمن تلبية حاجيات الاقتصاد الوطني و يمتص اليد العاملة.

جدول رقم (67)

توزيع عروض العمل (2)

القطاعات المهنية	عدد العروض	النسبة
الفلاحة و الري	462	% 05,7
الصناعة	1773	% 21,6
الاشغال العمومية و البناء	5059	% 61,6
الخدمات	903	% 11,1

1 ـ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول وضعية التشغيل اجوان 1984.

2 ـ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول وضعية الشغل أجوان 1984

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (67) يتضح لنا مدى حيوية كل قطاع فيأتي في المقدمة قطاع البناء و الاشغال العمومية ثم يليه قطاع الصناعة أما قطاع الفلاحة و الري فانه تظهر عليه علامات الركود و الجمود رغم اهمية هذا القطاع بالولاية.

إن ارتفاع طلبات العمل الغير مؤهلة في مؤسسات تطلب تكوينا مصدره التمييز بين العمل اليدوي و الفكري من جهة و الاعمال ذات السلطة و السيادة على غيرها الامر الذي انعكس مفعوله على قطاعات العمل و مكانه .

ان كثيرا من الاعمال لا تتطلب تأهيلا و لا تكوينا لكن النظرة الاجتماعية اليها تمنع من الاقبال عليها، و الارقام تشير الى أن اليد العاملة الغير مؤهلة و المسجلة سنة 1983 وصلت الى (5034) طلبا و مع ذلك بقت عروض العمل شاغرة.

إن الموقف يتطلب تربية خلقية تشترك في أدائها المدرسة و البيت و وسائل الاعلام، على أن العمل شرف كيفما كان و ايما كان ، و أن الربح السهل و بدون مشقة هو مذلة و عار و أن راحة البال لا يأتي من كثرة المال كما يتصور الكثير انما يأتي بالتربية و القناعة و غنى النفس التي افتقر اليها الافراد . غير أن هذا لا يعني اخذ حقوق العمال بحجة القناعة أو زيادة وقت العمل او عدم ملائمة الاجر للعمل وظروفه لان ذلك يودي الى استياء العمال وضعف معنوياتهم و من ثم ضعف قوة العمل المنتج . فما هي حالة العمال في اماكن عملهم ؟

سادسا : حالة العمال في العمل

تنص قوانين العمل على ان للعامل واجب العمل ثم حق الاجر و العطل و بين أداء الواجب و أخذ الحق نجد العامل يتعرض لحوادث لسبب العمل أحيانا و بسبب تصرفات المشرفين أحيانا أخرى.

. . بسبب العمل نجد العامل يتعرض لحوادث عمل متكررة كما يتعرض في نفس الوقت الى امراض مهنية، و قد سجلت مديرية العمل على مستوى ولاية البليدة في السداسي الاول من سنة 1984 (2002) تصريح حادث عمل منها (1795) حادث في القطاع العام موزعة حسب الجدول التالي :

جدول رقم (68)

. نسبة حوادث العمل في القطاع العام (1)

نوع القطاع	النسبة
البناء و الاشغال العمومية	% 40
الصناعة	% 08
النقل	% 06
التغذية	% 05

1 — ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول حوادث العمل، اجوان 1984

يضاف الى حوادث العمل المسجلة بعض الامراض المهنية الناتجة أساسا من ضعف التربية الصحية و الوقاية من الامراض المهنية الامر الذى يحتم في النهاية جهد مشترك بين قطاع التربية و التكوين و الصحة و العمل لوقاية العامل من الامراض وحوادث العمل المتكررة.

أما بسبب تصرفات المشرفين فان الموقف ينعكس على معنويات العمل ابتداء من الميل الى التكاسل و التعطيل الى الاضراب وهي اشد ما على حالة المؤسسة، و الاضرابات هذه تختلف مدتها من سنة الى اخرى و من قطاع الى آخر و لاعطاء صورة على مدى خطورة الاضراب نأخذ كمثال سنة 1983، و يمكن حصر الاضرابات العمالية هذه السنة حسب الجدول التالي :

جـــدول رقـــم (69)

- الاضـرابـات العمـاليـة سنـــة 1983 (1)

القطـاع	عدد الاضرابات	مجموع العمال	عدد المشاركين في الاضراب	النسبة	الايام الضائعة
القطاع العام	39	8743	5876	% 67	6659 يوما
القطاع الخاص	23	1418	1370	% 97	5152 "
القطاع الاجنبي	05	2199	0381	% 17	5ر803 "

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (69) يتضح لنا بأن هناك قطاعات تكثر فيها الاضرابات على غيرها كما ان قطاعات فيها الاضرابات أشد عنفا و تأثيرا على حياة القطاع. ففي القطاع العام سجلت سنة 1983 (39) اضرابا منها (35) اضرابا في قطاع البناء لتبقى (4) اضرابات موزعة على باقي القطاعات.

أما في مجال القطاع الخاص الوطني فقد سجل به (23) اضرابا كانت اكثر حدة (97 %) من القطاع العام لشموليتها و شرعيتها القانونية بخلاف القطاع العام الذى تعتبر النقابة فيه جزءا من السلطة و لو نظرنا الى توزيع الاضرابات في القطاع الخاص لوجدناها تتركز في قطاع البناء و السكن و النسيج . و هذا الوضع يبدو عاما حتى في القطاع الخاص الاجنبي .

ان تركيز الاضرابات العمالية في قطاع البناء و الاشغال العمومية في القطاعات الثلاثة لدليل على ان هذا القطاع يعرف مشاكل اكثر من غيره ، و سبب هذه المشاكل يعود الى الاجور و المنح العائلية و علاوة العمل ، و يشكل هذا السبب العامل الرئيسي لـ (51) اضرابا من بين (67) اضرابا سنة 1983. أى بنسبة (1ر76 %) ثم يلي سبب الاجور عامل الطرد من العمل الذى تسبب في (8) اضرابات عمالية من مجموع (67) اضرابا سنة 1983 أى بنسبة (94ر11 %) و جملة هذه الاسباب تشكل (04ر88 %) من مجموع الاضرابات لتبقى بعدها نسبة (96ر11 %) تخضع لاسباب مختلفة مثل النقل ، المطعم، الحق النقابي ، العلاقات المهنية، التكوين، اختلاف اوقات العمل كل هذه العوامل توثر بنسب مختلفة في

1 ـــ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني ، تقرير حول الاضرابات العمالية 1983، اجوان 1984.

احداث الاضرابات وكثيرا ما تنتهي قبل استفحالها بالطرق السلمية.

من خلال هذا التحليل يتبين لنا بأن العامل المهم في استقرار العمال هو مسألة الاجر و العلاوات و تباينها من وحدة الى اخرى و تأخير تسليمها . ذلك أن ضعف القدرة الشرائية للعامل تجعله حريص على الاجر وملحقاته ، واى تهاون فيه يؤدى الى الاضراب مما يحتم في النهاية الحرص على السير المنتظم للمصالح المالية.

نخلص مما سبق الى أن تحسين قطاع العمل يتطلب تدخل الادارة المحلية لمعرفة الامكانيات البشرية العاملة و مدى استعدادها في الاقبال على العمل و هذا لن يتم ما لم يكن هناك تخطيطا و توجيها للامكانيات المتوفرة، و الاتجاه المفضل في التشغيل هو الذى ينطلق من التوجيه المدرسي للافراد الى مراكز التدريب الى العمل و توسيع مجالات نشاطه و مدارك الافراد بغية جمع الموهبة و القدرة العلمية و العملية.

نخلص من دراستنا للوضع الاجتماعي بولاية البليدة الى القول بأن الجانب الاجتماعي لا يقل اهمية عن الجانب الاقتصادى وأن العناية به ينبغي أن تسير جنبا الى جنب مع التطور الاقتصادى ان لم نقل أن الجوانب الاجتماعية أولى الجوانب الاقتصادية ذلك أن بناء المجتمع معناه بناء كل شيء في المجتمع و أن بناء الاقتصاد مع تخلف العقليات و انتشار نوع من العقليات التي لا تقدر مكتسبات المجتمع المادية و لعل ما يمكن لمسه من خلال التعطيلات الكبيرة للآلات و العتاد العمومي .

ان الجهاز الادارى يشكل العمود الفقرى في استغلال الامكانيات المادية و توجيه الامكانيات البشرية في مختلف فروع النشاط الاقتصادى . غير أن السؤال المحير هو من يوجه من ؟! هذا ما يمكن استجلاءه من خلال الفصل التالي .

الفصل الثالث

الوضع الإداري ومتطلبات الاصلاح

من خلال عرض و تحليل الاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية ـ خلال الفصلين السابقين ـ بولاية البليدة يتضح و ان الهدف الاساسي من التغيرات الحاصلة في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي هو الانسان و الانسان في نفس الوقت الاداة التي من خلالها تحقق اهداف التنمية، و بالنظر الى هذه الاداة نجد انها تنقسم الى افراد يتولون مهمة الانجاز و آخرون يتولون مهمة الادارة و التسيير، و السياسة التنموية عليها أن تاخذ هذين الطرفين كأحد العناصر لتقوية الانتاج ، ذلك أن العنصر البشري لا غنى عنه غير أن الشرط الاساسي لاستخدام هذا العنصر هو الاستعمال الامثل و المنطقي و ما تقتضيه المصلحة، و الفصل الثالث الذي نحن بصدد عرضه و تحليله يتناول الجانب المسير في عملية التغير الاقتصادي و الاجتماعي على مستوى ولاية البليدة لمعرفة اوجه القوة و الضعف في هذا الجانب و من ثم وضع خطوات عمل في مجال اصلاح الادارة المحلية على ضوء الواقع و للالمام بهذا الموضوع اكثر نتناوله من حيث النقاط التالية :

- الجهاز الاداري المعين .
- الجهاز المنتخب.
- اصلاح الادارة المحليـة.

المبـحـث الاول

الجهاز الاداري المعين

لقد عرفنا ـ فيما سبق ـ أن الادارة المحلية هي جزء لا يتجزأ من الادارة العامة، و أن الادارة العامة لا تقوم لها قيام ما لم تعتمد على جهاز اداري كفء يسير بالتنظيم نحو الهدف المحدد له ذلك لان الادارة ما وجدت الا لتحقيق الاهداف و عليه فان الجهاز الاداري هو الوسيلة التي عن طريقها تتحقق النتائج سواء كان ذلك على المستوى المركزي أو المحلي .

من الثابت أن أي تخطيط أو تنظيم ـ وطني أو محلي ـ في مجال التنمية الاقتصادية أو الاجتماعية لا يمكن أن يتحقق ما لم يكن هناك جهاز انساني قادر على تحمل المسوؤليات.

ان القيادة في الادارة لا تأتي عفويا لان الادارة علم و فن، و هذا يستلزم وجود جهاز انساني كفء و ذا فعالية في انجاز المهام. غير أن الحصول على مثل هذا النوع مرهون بعملية التكوين و التدريب للاعمال الادارية.

طبقا للتنظيم الجاري به العمل بـأن ذاك ـ أن لكل ولاية مركز خاص بالتكوين الاداري يزود المصالح الادارية المحلية بما تحتاج من مسيرين اداريين، و ولاية البليدة لم تخرج عن هذا الاطار حيث أن بها مركزا يزودها بما تحتاج من اطارات متوسطة في الادارة و حتى يمكننا معرفة وضع الاطار الاداري المعين بالولاية نتناوله من حيث النقاط التالية :

- التكوين الاداري.
- الاداريون بمقر الولاية و الدوائر.
- الاداريون ببلديات الولاية.

على النحو التالي :

أولا التكوين الاداري

اذا كان من المتفق عليه هو العمل على وجود جهاز انساني كفء فان هذا العمل يرتكز بشكل رئيسي على مدى توفير الدقة في تعيين الجهاز الانساني في الوظائف واتمام هذا التعيين بالتكوين المستمر و تحسين مستوى الاداء، و طبقا للاجراءات المحددة في قانون الوظيفة العامة نجد التعيين في الوظائف الادارية يخضع لاحدى الطريقتين أو كيلاهما معا.

. اما التعيين عن طريق المسابقة في الاختبار، أو طريقة التعيين عن طريق المسابقة بالشهادة (1) وقد تكفل المرسوم رقم 66 ــ 145 بنشر القرارات ذات الطابع التنظيمي التي تنظم عملية الاختيار عن طريق المسابقة حيث نصت المادة الثانية (2 منه على أن (تفتح المسابقات و الامتحانات التي تخول مباشرة أو عن طريق المدارس التكوينية المتخصصة ممارسة الوظائف التي تسرى عليها احكام القانون الاساسي للوظيفة العمومية(2).

ان تطبيق هذه المادة أعطى حرية واسعة للادارة المحلية بأن تزود نفسها الاطار البشرى دون الرجوع الى موسسات التكوين و هذه الحرية لها جانب ايجابي يتمثل في سد الفراغ الذى يحدث بين الحين و الاخر في الوظائف الادارية، و جانب سلبي يتمثل في عدم حصول الادارة على اطار كفء و مستقر في الوظيفة، كما أن تطبيق المادة المشار اليها أيضا انعكس على انتاج موسسات التكوين الادارى بالسلب لعدم وجود قانون الرتبة و وضعية الموظف. غير أن التجربة هي التي اثبتت فعالية التكوين و جعلت من الادارة المحلية تميل الى توظيف المتكونين و ذلك لم أصبح لقادتها من ثقة في المناصب المتدربة بمراكز التكوين الادارى نتيجة ما يحصل عليه المتربص من معلومات نظرية و عملية تمكنه من انجاز عمله بدقة و كفاءة عالية، هذا من جهة الادارة أما من جهة الموظف فانتسابه الى موسسات التكوين الادارى يمكنه من الحصول على وظيفة دائمة و مستقرة بخلاف الموظف الذى ينتسب الى الادارة دون تكوين ليس له أى عقد يحميه من تصرفات القادة البيروقراطيين.

و بناء على الموقفين السابقين أصبح الاختيار عن طريق مدارس التكوين المتخصصة أكثر نجاحا و فعالية، و بولاية البليدة مركز التكوين الادارى تأسس كملحقة تابعة للمركز التكوين الادارى بالجزائر سنة 1974 ثم بعد سنة استقل هذا المركز و اصبح يسير وفق التنظيم الجارى به العمل (3).

وفقا لاحتياجات الادارة المحلية يتولى هذا المركز تكوين اطارات ادارية متوسطة شملت مختلف فروع التسيير الادارى و التقني.

ان فعالية التكوين تنطلق من الاختيار الدقيق، و برنامج التكوين المسطر في الاصل ــ من قبل المصالح الادارية المحلية المحتاجة الى الوظيفة و مصادقة الجهة الوصية على البرنامج. وكذلك المتابعة الميدانية.

ان دور مركز التكوين الادارى لم يبق محصورا في تكوين الافراد الجدد اما تعداه الى تنظيم دورات الاتقان و تحسين مستوى العاملين بالادارة المحلية، و من خلال

---

1 ــ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، امر رقم 66 ــ 133 مورخ في 8 يونيو 66 متضمن القانون الاساسي للوظيفة العمومية، مادة : 26، ج .ر. رقم : 46.

2 ــ مرسوم رقم 66 ــ 145 المورخ في 12 يونيو 1966 المتعلق بتنظيم عملية الاختيار طريق المسابقة، المادة : 2.

3 ــ مرسوم رقم : 75 ــ 24، المورخ في 22 يناير 1975، المتعلق بتنظيم مراكز التكوين الادارى و عملها.

الارقام الموالية يتضح لنا ما قدمه مركز التكوين الاداري من اطار بشري للادارة المحلية.

جـــــدول رقـــــم (70)

عدد المتخرجين من مركز التكوين الاداري بالبليدة (1)

الدفعـــة	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
عدد المتخرجين	49	44	34	74	72	96	191	184

يتضح من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (70) عدد المتخرجين من مركز التكوين الاداري بالبليدة من سنة 1976 الى سنة 1983 في مختلف الفروع الادارية، والتزايد العددي هو نتيجة احتياجات وحدات الادارة المحلية من جانب والطلب الواسع للالتحاق بالعمل الاداري من جانب ثاني، واذا قارنا احتياجات الادارة المحلية بعدد المتخرجين كل سنة لوجدناها غير كافية وان ما يزيد على 65 ٪ من المتخرجين يعين بالمصالح الولائية والباقي يوزع بين مصالح الدوائر اما البلديات فحضهم كان قليلا ان لم نقل معدوما في سنوات ما قبل 1980. وبالمقابل من ذلك لو قارنا عدد الطالبين الالتحاق بمركز التكوين الاداري لوجدنا الفرق شاسع بين العدد الذي قبل بالمركز والعدد الذي لم يقبل والارقام الموالية خير معبر عن هذا الجانب.

جـــــدول رقـــــم (71)

عدد المشاركين في مسابقات الدخول الى مركز التكوين الاداري بالبليدة (2)

السنـــة	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
المشاركون	153	264	327	629	732	951	1246	2066	—	—

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (71) يتضح أن عدد المشاركين في مسابقات الدخول الى مركز التكوين الاداري يتضاعف من سنة الى اخرى بحيث انتقل من (153) مشارك لسنة 1974 الى (2066) مشارك سنة 1981، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على ان التكوين أصبح شرطا اساسيا لفعالية الاداء وللاستقرار اليد العاملة في الادارة. غير أن ضعف هياكل الاستقبال بمركز التكوين الاداري جعل العدد المقبول للتكوين ضعيفا جدا وقد زاد من عمق هذا الضعف توظيف المؤسسات المباشر ودون تكوين، وعليه فان عدم تجاوب التوظيف مع حجم طلبات العمل ليس مرده الى نقص في الهياكل والمناصب بقدر ما هو عجز وأزمة ذهنية في تخطيط وادارة الافراد على مستوى وحدات الادارة المحلية. وقد يتساءل البعض على أن مؤسسة التكوين الاداري لا تكون الفروع التي تحتاجها الادارة المحلية. غير انه بعد التحري وتفحص نوعية المتخرجين نجد انهم شملوا معظم التخصصات في التسيير الاداري والتقني والجدول التالي خير معبر عن هذا الواقع.

---

1 ــ الوزارة الاولى، كتابة الدولة للوظيف العمومي والاصلاح الاداري، مركز التكوين الاداري بالبليدة، 1983.

2 ــ مركز التكوين الاداري بالبليدة، قوائم المشاركين في مسابقات الدخول.

جـــــدول رقـــــم (72)

نوعية الاطار المتخرج من مركز التكوين الاداري بالبليدة سنة 1983 (1)

السلم الاداري	عدد المتخرجين	عدد التخصصات
الحادي عشر (11)	56	12
التاسع (9)	46	12
السادس (6)	51	05
الرابع (4)	29	01

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (72) يتضح لنا أن عدد المتخرجين بلغ سنة 1983 (182) اداري موزعين الى اربعة (4) رتب (11)، (09)، (06)، و (04) المعمول بهم في القانون الاساسي للوظيفة العامة. و ضمن هذه الرتب الاربعة نجد ثلاثين (30) تخصصا منها الادارة العامة، و الاستشفائية، البلدية، الاحصاء، التخطيط و مفتشوا الاقتصادية، و المقتصدون و الاعوان التقنيون بالبلديات.

ان الدفعات المتخرجة من مركز التكوين الاداري تشمل معظم الفروع و التخصص العاملة بالادارة المحلية و بالمقابل من ذلك ان معظم العاملين بالادارات التي تستقبل المتخرجين من مراكز التكوين ليس لهم اى تكوين في مجال تخصصهم الا العمل اليومي، و هذا ما ادى بالمشرفين على ادارات الاستقبال من توجيه ملاحظات حول نوعية و كفاءة هولاء المتخرجين الذين شاركوا اصلا في تكوينهم بوضع البرامج التدريبية و تدريسهم و اجراء تربصات لهم. ان كان في هذا نوع من الواقعية الا انها ليست عامة من جهة و من جهة ثانية إن استقبال المتخرجين و توظيفهم حسب تخصصاتهم لم يتم بالكيفية الازمة، و قد اثبتت التحريات إن ما يزيد على (30 %) من المتخرجين في سلم 11 يوضعون في مناصب لتسيير الهاتف او البريد و هي اصلا مناصب تخص المتخرجين في سلم (04). و هذا كله يدل دلالة قاطعة ان النهوض بالادارة المحلية يقتضي تغيير عقليات المشرفين على تسييرها اولا ثم تدعيمهم فيما بعد باطارات ادارية جديدة. فما هي اذن الامكانيات الادارية البشرية على مستوى الولاية و الدوائر ؟

ـ الاطارات الاداريون بمقر الولاية و الدوائر.

لقد اصبح للاطار الاداري المعين اهمية بالغة في تسيير شوون الادارة المحلية، غير ان الحديث عن الاطار الاداري بشيء من التفصيل يحتاج الى دراسة خاصة لبيان اثر التطور الكمي و النوعي على انتاج وحدات الادارة المحلية و الى جانب اتساع الموضوع و تشعبه هناك الجانب القانوني الذي يجعل الادارات التنفيذية على مستوى الولاية (اعضاء المجلس التنفيذي) تخضع لوصايا مركزية مختلفة تبعا للوزارة المختصة على المستوى المركزي و هذا الاختلاف و اتساع المجال الاداري اقتضى الموقف ان نلقي نظرة على ما هو موجود من اطار اداري بمقر الولاية و الدوائر اولا ثم بمقر البلديات ثانيا.

---

1 ـ مركز التكوين الاداري بالبليدة، نتائج التخرج، دفعة 1983، اجويلية 1983.

ان الاطار الاداري المتوفر بمقر الولاية و الدوائر يطوي على أهمية عددية وأخرى نوعية و للكشف عن هذه الاهمية نورد الارقام الموالية.

جدول رقم (73)

الاطارات الادارية بمقر ولاية البليدة سنة 1984 (1)

المكان	نوع الاطار							
	متصرف اداري	ملحق اداري	كاتب اداري	مختزل	عون اداري	راقن	عمال مهنيون	سائقون
مقر الولاية	27	72	93	12	134	37	22	20

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (73) يتضح لنا أن معظم الاطارات الادارية ذات المستوى المرتفع - كالمتصرفين و الملحقين - موجودين بمقر الولاية ثم أن هذه الاطارات تتمتع اكثر من غيرها بالمؤهلات و الخبرة و الكفاءة العالية، و هذا الوضع لا نجده على مستوى الدوائر و الارقام الموالية خير دليل على ذلك.

جدول رقم (74)

الاطار الاداري بمقر دوائر الولاية سنة 1984 (2)

الدائرة	نوع الاطار							
	متصرف.ا.	ملحق.ا.	كاتب.ا.	عون.ا.	راقن	عمال مهنيون	سائقون	المجموع
البليدة	01	03	04	03	04	07	02	24
بوفاريك	01	01	07	04	03	07	07	30
القليعة	—	03	03	04	06	06	04	26
الاربعاء	—	02	05	02	07	03	02	21
العفرون	01	06	03	06	02	05	02	25
حجوط	01	02	08	07	07	14	07	46
شرشال	01	04	02	05	07	15	02	36

تمثل الدائرة - كما عرفنا - أحد الروابط التقليدية التي تستخدمها الولاية لجهاز مساعد لها و تستعين بها البلديات للتغلب على الصعوبات و بذلك يكون للدائرة دور مزدوج تجاه الولاية و البلديات و يقوى دورها أو يضعف تبعا لمستوى الخدمات التي تقدمها الاطارات العاملة بالدائرة و الاعداد الواردة بالجدول رقم (74) تبين مدى التقارب العددي للاطارات بين دوائر الولاية، غير ان هذا التقارب لا بد و ان يكون له محتوى

1، 2 - ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية، مصلحة المستخدمين، تقرير عن المستخدمين إكتوبر 1984.

عملي ، فان كانت الناحية العددية و النوعية متقاربة نسبيا فان مستوى الاداء يبقى متباين و هذا يرجع إلى الجانب الفني في التسيير الذى يتخاص عنه الكثير كما يرجع الى حجم الاداء ذلك ان التقارب العددى يستلزم التقارب في حجم الاعمال ليكون مستوى الاداء واحد ، كما يرجع توزيع الاطارات على المصالح و العلاقات الانسانية السائدة بين المسوول و الموظفين . كل ذلك يجعل ان حسن الاداء يتوقف على النوعية و الكمية و العلاقات الانسانية السائدة في الوحدة الادارية .

ان الاطار الادارى المتواجد على مستوى الولاية و الدوائر مكلف بمساعدة البلديات على تحقيق المشاريع الموكولة اليها ، فان احسن استخدام هذا الاطار نشطت البلديات و حققت مخططاتها التنموية و على العكس من ذلك قد يعمل الجهاز الوصي كأداة لتعطيل مشاريع البلديات نتيجة التأخير و ترك الاعمال تتراكم ، و عليه فان اثبات صحة الموقفين تحتاج الى بحوث اجتماعية مستفيضة تبين حقيقة الجهاز الادارى و المستوى الذى بلغه غير أن الاطار الادارى على مستوى الولاية و الدائرة لا يبلغ مداه ما لم يتوفر بالبلدية اطار ادارى كفء . فما حال هذا الاطار على مستوى بلديات الولاية ؟ .

ثالثا - الاداريون ببلديات الولاية

ان التنظيم الاقليمي للبلديات يجعلها في صورة دولة مصغرة و ذلك لم تقوم به من اشراف على كل ما يجرى بداخل اقليم البلدية من اعمال ، و معلوم أن البلدية تقع في اسفل التنظيم الادارى للدولة مما يجعلها القاعدة الاولى في التنمية و الوحدة المباشرة لمصالح المواطنين ، و هذا الموقع يستلزم أن تحتوى البلدية على قوى عاملة متباينة الاختصاص و التكوين بحيث تمتد الشريحة البشرية المسيرة من العامل البسيط الى مهندس دولة . غير ان الشيء الذى يعيق هذا التجمع العمالي يكمن في الاطار القانوني الذى يحدد المناصب الادارية و مستلزماتها على مستوى البلدية قصد توفير جو وظيفي يساعد على الاستقرار و الاستمرارية في اداء الاعمال .

ان ولاية البليدة تحتوى على (٤٤) بلدية متفاوتة الاهمية الاقتصادية و الاجتماعية تبعا لموقع كل بلدية و سكانها و الموسسات الموجودة بها . غير ان هذا التفاوت لا يعني حصول البلدية على الاطار الادارى اللازم بل أن ذلك يتأثر الى حد كبير بالاطار الادارى الموجود فعلا و المسير لمصالح البلدية ، و على رأس هذه الاطارات الامين العام للبلدية فبحكم موقعه و خبرته التقنية في تسيير المصالح داخل البلدية يكون هو المتخذ الفعلي للقرار و المنفذ له سواء اتصل هذا القرار بانجاز الاعمال في البلدية او بجلب الاطارات المسيرة للمصالح ، و ذلك رغم وجود مجلس شعبي بلدى للتداول و هيئة تنفيذية .

ان البلدية تعتمد في تسيير مصالحها على اطارات ادارية و أخرى تقنية ، و لبيان اهمية هذين النوعين نتناول كل منهما على حدة على النحو التالي :

أ - السلك الادارى .

يقصد بالسلك الادارى مجموع الموظفين المستخدمين في المكاتب و الذين يختصون بتسيير الادارة العامة ، و مما يميز هذا السلك انه يتمتع بتكوين عام في مجال التسيير الادارى يمكن استعمال صاحبه في اكثر من مصلحة ادارية ، و يخضع في ذلك الى نظام

قانوني واحد يحدد أصناف و مراتب الوظائف الادارية الموجودة على مستوى البلدية.

ان وضعية الموظف على مستوى البلدية تختلف من ما اذا كان مرسم أو غير مرسم، و التقاء هاتين الوضعيتين ينتج عنها مدى استقرار او عدم استقرار القوى الادارية العاملة، فما هو وضع هذه القوى على مستوى بلديات ولاية البليدة ؟.

أ — الاطار الادارى المرسم

تطلق صفة الموظف العمومي على كل شخص عين في وظيفة دائمة و قبل ما يصل الى ذلك فانه يكون في حالة (الموظف المتمرن) و يشترك في ذلك الرجل و المرأة(1) و يكون بعد ذلك الموظف الادارى في وضعية قانونية و تنظيمية تخول له حق ممارسة المهام التي أنيطت به تبعا للدرجة التي ينتمي اليها كل موظف بالادارة.

ان الادارة البلدية تخضع الى نظام تسلسل الرتب — مثل الادارة العامة — غير أن الشيء الملفت للانتباه هو عدم تناسب الامكانيات و المصالح البلدية مع ما تتوفر عليه هذه البلدية أو تلك من اطار ادارى مرسم، و لتوضيح ما هو موجود فعلا من اطار ادارى مرسم — على مستوى بلديات الولاية نورد الارقام الموالية.

جدول رقم (75)

الاطار الادارى المرسم ببلديات ولاية البليدة (2)

السنة	درجة الاطار									
	متصرف	مستشار اجتماعي	ملحق	كاتب أ	عون أ	مختزل	راقن	عون مكتب	عون مصلحة	المجموع
1981	01	00	30	57	131	00	32	190	31	485
1982	18	16	31	76	125	00	31	182	40	523
1983	34	21	36	77	134	00	39	188	39	568
1984	34	21	46	92	156	00	39	180	41	609

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (75) يتبين أن الاطار الادارى المرسم على مستوى مجموع بلديات ولاية البليدة قد تطور تطورا محسوسا خاصة الكفاءات العالية، و لو فتحت الابواب لها و وفرت لها الوسائل لكانت الادارة المحلية أولى الجهات التي تجلب اليها الاطار الادارى المتكون. و طبقا للاجراءات التي اتخذتها الحكومة سنة 1981 تمكنت بلديات ولاية البليدة من الحصول على (18) متصرف ادارى و (16) مستشار اجتماعي سنة 1982 ثم تطورت هذه الاعداد ليصبح في كل بلدية متصرف ادارى و مستشار اجتماعي سنة (1984).

---

1 — أمر رقم 66 — 133، مؤرخ في 8 اجوان 1966، المتضمن الوظيفة العمومية، مرجع سابق، مادة : 5.

2 — ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية، نيابة مديرية الوصايا، مصلحة المستخدمين تقارير ربع سنوية لسنوات 81، 82، 83، 1984.

ان التطور الكمي للاطارات الادارية على مستوى البلديات يشكل خطوة هامة في انعاش الجهاز الإداري بالبلديات. لكن هل البيروقراطية كانت مسالمة تجاه هذا التغير ؟. ان التحريات و تقصي الحقائق حول موضوع استخدام المتصرفين الاداريين و المستشارين الاجتماعيين اثبت لنا أن وضعية هذا الاطار لا زالت غامضة، و أن مشاركته في التسيير قليلة ان لم نقل معدومة. و هذا مرده الى عاملين أساسيين هما :

. تيار فكري – تتزعمه البيروقراطية المفرنسة – سخر كل امكانياته و وسائله للتقليل و التشهير بعدم فعالية هذه الاطارات و أن البلديات غير محتاجة اليها .

. عامل تكويني مَرَّبِهِ هؤلاء الإطارات سمح لهم بالمعرفة النظرية دون العملية، و حجب المعلومات العملية من طرف رؤساء المصالح خوفا من ضياع مصالحهم و مراكزهم القانونية.

و استنادا الى هذين العاملين أصبحت فعالية الاطارات قليلة ان لم يغادر هؤلاء المصالح البلدية بصفة نهائية.

ان الناظر إلى الاطار الاداري المسير للادارة البلدية في سنوات ما قبل سنة 1981 سيجد أن اعلى مستوى اداري ببلديات الولاية كان لا يتجاوز ملحق اداري، و تاهيل هذا الملحق لا يتجاوز السنة الرابعة متوسط، و الممارسة الميدانية جعلته يتعامل بالاوراق و المصالح . لكن هذا لا يعني أبدا القدرة على التسيير ذلك أن الكفاءة الإدائية تتوقف على عنصرين هما التعليم و التدريب الفني على سير الاعمال . و هذان العنصران لا يتوفران لا في المتصرفين الاداريين و المستشارين الاجتماعيين لان لهم التكوين النظري و ليس لهم العملي، و لا في رؤساء المصالح و أعوانهم الذين يعملون بالخبرة لا بالتكوين . و الضحية دائما هو المواطن و سير المصالح المحلية.

ان كان هذا وضع الاطار الاداري المرسم فان وضعية الاطار الاداري الغير مرسم لا تزيد الا من تعقيد المشكل و عدم استقرار و استمرارية سير المصالح المحلية.

ب – الاطار الاداري الغير المرسم.

يتألف الاطار الاداري الغير مرسم من الموظفين الجدد الذين التحقوا بالخدمة و لم يكتملوا الفترة التربصية و من الاعوان المتعاقدين مع البلديات (1) وكيلا النوعين موجود على مستوى بلديات ولاية البليدة و يوثر من قريب او بعيد على مدى استقرار الجهاز الاداري بالبلدية.

بالرغم من الاجراءات التي اتخذتها الحكومة سنة 1980 و المتعلقة بتسوية وضعية العاملين في الوظيفة العامة، فان الموظفين الغير مرسمين ببلديات ولاية البليدة لا زالوا باعداد كبيرة في مختلف الرتب الادارية و الارقام الموالية خير معبر عن ذلك .

---

1 – مرسوم رقم 66 – 136، مورخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القواعد الواجب تطبيقها على الموظفين المتعاقدين، مواد : 2، 3، 4 .

جـــــدول رقـــــم (76)

الاطار الاداري الغير مرسم ببلديات ولاية البليدة (1)

السنة	نوع الاطار									
	متصرف اداري	مستشار اجتماعي	ملحق اداري	اكاتب اداري	عون اداري	مختزل	راقن	عون مكتب	عون مصلحة	المجموع
1981	00	00	03	06	30	00	21	345	60	465
1982	00	00	01	08	36	00	19	359	53	476
1983	00	00	01	08	36	00	16	355	51	467
1984	00	00	01	07	35	00	16	353	51	463

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (76) يتضح وأن الفيوة الاكثر عرضة للعمل والمواجهة للجمهور هي الفيئة الغير مرسمة مثل اعوان المكاتب واعوان المصالح، وهذا ان دل على شيء فانما يدل على ان المصالح المحلية ومصلحة المواطن دائما معرضة للتعطيل نتيجة ضعف القدرة الادائية وعدم استقرار اليد العاملة.

والشيء الثاني الذى يمكن استخلاصه من الارقام الواردة بالجدول رقم (76) هو أن هناك ثبات الاطارات المسيرة ذات المستوى المرتفع كالمتصرفين، الاداريين، والمستشارين الاجتماعيين، والملحقين الاداريين لسببين هما :

- اما الاكتفاء بهذا النوع من الاطارات.
- عدم اقبال الاطارات على العمل بالبلديات.

وكيلا السببين يرجعا الى الجو السائد في البلديات والوضع القانوني لهذا النوع من الاطارات.

والشيء الثالث الذى يمكن استخلاصه من الارقام الواردة بالجدول رقم (76) هو الثبات النسبي لوضعية الاطار الغير مرسم بحيث لا نجد فرق يذكر بين سنة البداية 1981 وسنة النهاية 1984 ومثل هذا الوضع يساعد البلديات على معرفة احتياجاتها الحقيقية من اليد العاملة.

ان استقرار العمل الاداري واستمراريته يتوقفان على تثبيت هؤلاء العاملين وتمكينهم من الترقية ومنح التشجيعات التي تغرس فيهم حب العمل وانجازه في الوقت المحدد له . فان كان هذا وضع الاطار الاداري لبلديات ولاية البليدة فما هو حال الاطار التقني بهذه البلديات ؟.

---

1 ــ ولاية البليدة، مديرية التنظيم والادارة المحلية، نيابة مديرية الوصايا، مصلحة المستخدمين، التقارير الربع سنوية لسنوات 81، 82، 83، 1984.

2 ـ السلك التقني

يقصد بالسلك التقني مجموع العاملين بالبلديات الخاضعين لقانون الوظيفة العامة، و الذين يعتمدون في عملهم على التخصص الفني اما بحكم التكوين أو بحكم الاختصاص الوظيفي، و هم في ذلك يمتلكون قدرات و مهارات فنية خاصة تمكنهم من أداء عملهم على أحسن وجه .

ان تطوير العمل يعتمد على الزيادة في التخصص و البلدية باعتبارها تنظيم قاعدي اقليمي يحتاج في توسيع عملها و ادائه بالكيفيات المطلوبة الى التخصص التقني سواء كان القائمون به مرسمين أو غير مرسمين .

أ ـ الاطار التقني المرسم

مما لا شك فيه أن تثبيت الاطار التقني يشكل حصنا قويا لدفع عملية الادارة المحلية و تحسين مستوى خدماتها ، و في غياب هذا الإطار فمها كانت قوة السلك الاداري فان الانجاز لا يتحقق، و ضمن بلديات ولاية البليدة اعطت التحقيقات عدة نتائج يمكن استخلاصها من خلال عرض الارقام التالية :

جدول رقم (77)

الاطار التقني المرسم ببلديات ولاية البليدة (1)

نوع الاطار	السنة			
	1981	1982	1983	1984
مهندس دولة	00	00	00	00
مهندس مطبق	00	00	00	00
تقني	02	02	02	03
مفتش المصالح العمومية	12	22	20	19
عون تقني سامي	04	10	11	14
عون تقني	08	08	09	22
مفتش صحة	05	08	08	07
عون شرطة بلدية	152	187	200	201
عامل مهني درجة I	38	49	49	47
عامل مهني درجة II	142	138	141	142
سائق درجة I	33	30	34	33
سائق درجة II	183	156	159	160
عمال النظافة	560	545	569	569
عامل مهني درجة III	560	545	570	567
عون مصلحة	102	078	106	104
المجموع	1801	1812	1877	1888

1 ـ ولاية البليدة، مدير التنظيم و الادارة المحلية، نيابة مديرية الوصايا، مرجع سابق.

من خلال الجدول رقم (77) يتضح بأن وضعية الاطار التقني المرسم على مستوى بلديات ولاية البليدة لم يصل الى الحد المطلوب لتلبية حاجيات البلدية من المؤهلات العالية و المتوسطة مثل المهندسين و المهندسين المطبقين و مفتشي المصالح العمومية. و هذا رغم حاجة البلديات الى هذا النوع من الاطارات، و عليه فان تنمية البلديات و تغيير واقعها الحالي مرهون باكتساب الاطار التقني و تسوية وضعيته الادارية و المالية ذلك ان زيادة الاطار التقني و تركه يتخبط في المشاكل اليومية معناه زيادة الاعباء على البلدية.

ان الارقام الواردة بالجدول رقم (77) تؤكد سيطرة العامل الغير مؤهل و الذي يشكل نسبة تزيد عن (90 %) من مجموع عمال السلك التقني، و عليه فان اعتماد البلديات على عمال غير مؤهلين يدل على ان تطور البلدية يكون صعبا نتيجة ضعف التسيير و ضعف جهاز التمويل الامر الذي يقتضي العناية بالاطار التقني المرسم اولا و توفير الجو المناسب لجلب الاطارات ثانيا كي تتوفر الاستمرارية و الاستقرار في إداء الاعمال.

ب ـ الاطار التقني الغير مرسم.

ان الاطار التقني الغير المرسم يمكن الاعتماد عليه مرحليا و في المدى القصير جدا الامر الذي يحتم على قادة الادارة المحلية من العناية باليد العاملة الفنية و ترسيمها و تسوية أوضاعها القانونية و المالية، و الاعداد العاملة ببلديات ولاية البليدة و هي غير مرسمة تفوق المرسمة عددا، و الارقام الموالية خير معبرة عن وضعية الاطار التقني الغير مرسم.

جدول رقم (78)

الاطار التقني الغير مرسم ببلديات ولاية البليدة (1)

نوع الاطار	1981	1982	1983	1984
مهندس دولة	—	—	—	—
مهندس مطبق	—	—	—	—
تقني	—	—	—	—
مفتش المصالح العمومية	—	—	—	—
عون تقني سامي	—	01	01	01
عون تقني	04	04	04	04
مفتش صحة	02	02	02	02
حرس شرطة بلدية	[illegible]	61	60	60
عامل مهني درجة I	34	15	15	15
عامل مهني درجة II	101	79	70	79
سائق درجة I	18	33	31	31
سائق درجة II	57	34	84	83
عمال نظافة	240	256	245	245
عامل مهني درجة III	827	827	798	795
عون مصلحة	965	1144	1126	1126
المجموع	2329	2506	2425	2441

1 ـ ولاية البليدة مديرية التنظيم و الادارة المحلية، نيابة مديرية الوصاية، مرجع سابق 1984.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (73) يتضح بأن الاطار التقني ببلديا ولاية البليدة لا يزال يحتاج الى تسوية اوضاع و توفير شروط استقراره . ذلك لانه ليس من مصلحة البلدية ان تكون حرة في تسيير مصالحها و التوسع فيها بقدر ما هي في حاجة الى تسوية أوضاع القوى العاملة بها و خاصة منها التقنية التي تجاوزت عدد الغير مرسمين العمال المرسمين كما هو مبين في الجدول رقم (77) و الجدول رقم (78).

و اذا أضفنا الى وضعية الاطار التقني ظاهرة عدم استقراره و مدى التباين النوعي و السكاني لكان أمامنا بلديات تستطيع اداء أعمالها و بلديات تبقى مشلولة الاداء و هذا يحتم على جهة الوصايا التدخل لموازنة الامور و على البلديات تحسين أوضاع العاملين لديها .

ان الاطار المعين بشكله الاداري و التقني ، المرسم و الغير مرسم — يشكل المحرك الرئيسي لوحدات الادارة المحلية، و ذلك لم يتمتع به هذا الاطار من تخصص عملي و فني اكسبه اما بالتكوين و التدريب و اما بالممارسة لفترة طويلة من الزمن . غير أنه نظرا لعدم وجود تنظيم محكم و منهجية محددة في تسيير المصالح المحلية بات من الضرورة أن تصبح المصالح تحت أشراف اطارات محدودة، و تخلي واحد عن أداء العمل في مصلحة ما معناه توقف العمل لفترة طويلة في إنتظارا اداراز مسير آخر للمصلحة، و مما يزيد الامر تعقيدا انه بعد التجريبات تبين لنا أن تدخل اعضاء من المجلس التنفيذي البلدي في تنظيم و تسيير و توجيه روساء المصالح فيه نوع من الحزازية بين الاطار المعين و المنتخب من جانب و من جانب ثاني أن لكل من الاطار المعين و المنتخب حدود عليه أن لا يتجاوزه و الا يبقى رأي العضو المنتخب مجرد اساد النصح و التوجيه .

المبحث الثاني

الجهاز المنتخب

من المقومات الرئيسية للادارة المحلية ـ التي ذكرناها ـ تمكين هذه الوحدات من استقلال عضوي، و وظيفي ، و هذا الاستقلال لن يتوفر بصفة فعلية الا مع اختيار اعضاء يمثلون الادارة المحلية على احسن وجه ، غير أن هذا الاستقلال لا يعني انفصال وحدات الادارة المحلية عن الجهاز المركزي انما تمكين المجموعات المحلية من ممارسة السلطة اللازمة لانجاز المسووليات الملقاة على عاتق هذه الوحدات.

ان منهج اختيار أعضاء المجالس الشعبية واحد و أن أهمية هذا المجلس أو ذاك تتاثر بالناحية العددية النوعية و لبيان الجهاز المناخب على مستوى ولاية البليدة بشيء من التفصيل نناقش هذا المبحث في النقاط التالية:

- أسلوب الاختيار.
- المنتخبون على مستوى الولايــة.
- المنتخبون على مستوى البلديــة.

أولا — أسلوب الاختيار

يعتبر أسلوب الانتخاب أحد المناهج الحديثة في اختيار الشعب ممثليهم ليعكسوا ارادتهم في مختلف الشؤون السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية على المستوى البلدي، الولائي و الوطني . و نظرا لاننا تكلمنا عن النظام الانتخابي قبل هذا المبحث، فاننا نتناول اسلوب الانتخاب من حيث النظام الانتخاب و مبادىء الاختيار بالشكل الذى يخدم المبحث الذى نحن بصدده .

1 — النظام الانتخابي

يشكل النظام الانتخابي أحد أساليب الحكم الديمقراطي الذى من خلاله يعبر الشعب عن إرادته ، و الجزائر قد اعتمدت اسلوب الانتخاب العام المباشر و السرى لاختيار ممثلي الشعب على مختلف المستويات.

و جرت الأصول أن تكون الفترة الانتخابية خمس (5) سنوات تبتدىء من الترشيحات على مستوى القسمات ثم فرز هذه الترشيحات و تسجيل المقبولين في القائمة الانتخابية ثم إجراء عملية الانتخاب فاعلان النتائج ، وكل هذه المراحل تخضع لمبادىء و شروط — سبق ذكرها — تؤكد جميعها على الاختيار الامثل للاعضاء طبقا لمقياس النزاهة، الكفاءة، و الالتزام و جعل الرجل المناسب — كحقيقة — في المكان الذى يناسبه ، دون تاثر بالعرقية او الجهوية أو المصلحية. و طبقا لمبادىء اجتماعية و سياسية و ادارية.

2 — مبادىء الاختيار

ان سلامة النظام الانتخابي تكمن في ارتكازه على مبادىء اجتماعية و سياسية و ادارية.

فالمبادىء الاجتماعية تنصرف الى مراعاة العادات و التقاليد التي تتميز بها الشخصية الجزائرية من جانب و الى المستوى المعيشي و الثقافي للاغلبية العظمى من السكان من جانب ثاني . و هذه الجوانب تطرح بدورها — بطريق مباشر او غير مباشر — مسالة ما يطلب السكان تحقيقه في المرحلة الانتخابية من الاعضاء المنتخبين و من ثم فان السلوك الاجتماعي قد يتجه أو يبتعد وفقا للوعي الاجتماعي وقوة المصلحة. و هذا ان دل على شيء فانما يدل على ان التحكم في الوضع الاجتماعي لا يكون في المستوى المرغوب الا بطرح برنامج اجتماعي يعبر عن مطالب السكان الاقتصادية و الاجتماعية و الأمنية.

أما المبادىء السياسية فانها تنصرف الى تحقيق شعار (الثورة من الشعب و الى الشعب) و ممارسة الحكم الديمقراطي بصفة فعالة و نصوص الميثاق الوطني تؤكد هذا التوجه اذ تنص على أن (لا يكون للامركزية معنى الا اذا مكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسؤولياتها في التسيير و المراقبة، و عليه فمهمة الاعراب عن سياسة اللامركزية و ابرازها للواقع تعود الى المجالس الشعبية للبلديات و الولايات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام فلها وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في اطار اللامركزية) (1)

يؤكد هذا النص على أن الانتخاب هو اجراء سياسي يمكن الجماهير من تسيير شؤونهم بنفسهم على مستوى الادارة المحلية، و اختيار الرجل المناسب الاقدر على معرفة

---

1 — حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1976، الباب الثاني ، ص 36 .

أولويات بلديته و متطلبات تنميتها . وأنه يقدر أنه مكلف لخدمة بنديته أو دائرته الانتخابية، الى جوار وعيه و عمله النابع عن مبدأ وقناعة أن المصلحة العامة هي فوق كل اعتبار، و أن المصلحة الخاصة هي سبب التفكك و الانحلال؛ و فوق كل هذا و ذاك ان مقاييس الاختيار ينبغي أن تتوفر حقيقة في الاعضاء و في ظل التجربة و الممارسة الميدانية .

أما فيما يخص المبادىء الادارية لنظام الاختيار فانه يمكن اجمالها في النقاط التالية :

ــ مبدأ الجماعية في المداولة و الايجابية في القرار و الوحدة في التنفيذ يقتضي هذا المبدأ تربية الافراد على قدرة التسيير و تحمل المسؤوليات .

ــ اعتبار الجهاز المنتخب حلقة وصل في الاتصال بالشعب من جهة و بالقيادة من جهة ثانية مما يمكن الاعضاء المنتخبون من تحرير طاقاتهم الابداعية في مجال التسيير الادارى على المستوى المحلي .

ــ ان لوحدات الادارة المحلية لها الصلاحيات الادارية الكافية في مختلف المصالح المحلية مما يفتح المجال نشاط كافة الاعضاء و في كل الميادين .

ان القانون يمكن المنتخبين من الوسائل المادية و يوفر لهم الحماية لتحقيق البرامج المخططة سلفا .

من خلال أسلوب الانتخاب و المبادىء الاجتماعية و السياسية و الادارية يتضح و أن الانتخاب اساس تطبيق نظام الادارة اللامركزي و يمكن البلديات من ممارسة مصالحها بقدرة وكفاءة عالية من جهة و من جهة ثانية ان نظام الانتخاب يبعد خطر القيادة الفردية و ما ينتج عنها من تجاوز في السلطة. غير أن فعالية الانتخاب لا تظهر الا عند الممارسة الميدانية.

ان الدراسات السوسيولوجية المتعلقة بالاعضاء المنتخبين في الجزائر لا زالت قليلة ان لم نقل نادرة، و هذا لا يمنع من اجراء دراسة سوسيولوجية للاعضاء المنتخبين في فترة معينة على مستوى ولاية البليدة قصد معرفة الجهاز المنتخب على حقيقته .

ثانيا : المنتخبون على مستوى الولاية

يتواجد بولاية البليدة أعضاء منتخبون ــ كباقي ولايات الوطن ــ يمثلون الشعب على المستوى الوطني و الولائي و البلدي، و تسهيلا لمعرفة الجهاز الانتخابي نتناوله من حيث الكم و النوع على مستوى ولاية البليدة في الفترة الانتخابية 1979 ــ 1984 على النحو التالي :

1 ــ الناحية الكمية

تطبيقا لقاعدة التمثيل النيابي نجد المنتخبين على مستوى ولاية البليدة بلغ (675) نائبا موزعين حسب الجدول الموالي :

جـــدول رقـــم (79)

الاعضاء المنتخبون للمجالس الشعبية بولاية البليدة (1)

الـدائـرة	المـنـتـخـبـة		
	أعضاء المجالس الشعبية البلديـة	أعضاء المجلس الشعبي الولائـي	أعضاء المجلـس الشـعبي الوطنـي
البليـدة	39	08	03
بوفاريـك	125	08	02
القليعـة	108	07	02
الاربعـاء	107	07	02
العفرون	104	04	02
حجـوط	62	04	02
شـرشـال	72	05	02
الـولايـة	617	43	15

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (79) يتضح و أن ثمة تباعد عددى في أعضاء المجالس الشعبية البلدية على مستوى كل دائرة في الوقت الذى نجد الاعضاء المنتخبون للمجلس الشعبي الولائي او الوطني متقاربة ان لم تكن متطابقة، وقد يرجع السبب في ذلك الى عدد البلديات المتفاوت في كل دائرة و الى عدد السكان المتقارب في كل دائرة. هذا من جهة و من جهة ثانية أن المجالس الشعبية البلدية لها صلاحيات تنفيذ و تسيير مصالح البلدية بخلاف المجلس الشعبي الولائي و الوطني، و مع هذا فان العبرة ليست دائما بالعدد بقدر ما هي بنوعية الاطار المنتخب.

2 — الناحية النوعية.

ينص الميثاق الوطني على أن (الدولة الاشتراكية دولة ديمقراطية لا بالنسبة لاهدافها بل بالنسبة لتسييرها).

يطرح هذا النص مسألة اجتماعية في غاية الإهمية، و هي مسألة التحالف الطبقي في التسيير، و الذى لا يمكن أن يتجسد في الواقع الا بتاليف مجالس منتخبة تضم مختلف الفيئات الاجتماعية. غير أن هذه المسألة تتعطل في مجال الممارسة بسبب قلة الوعي السياسي و باهمية المسوولية الملقاة على عاتق المنتخب.

و حتى يمكننا معرفة نوعية الاعضاء و مستواهم الاجتماعي و الثقافي نورد الارقام الموالية.

1 — ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية، مصلحة الشؤون العامة، مكتب الناخبين و المنتخبين، اكتوبر 1984.

جـــــدول رقـــــم (30)

التركيبة الاجتماعية لاعضاء المجلس الشعبي الولائي (1)

مستوى العضو	الـــــدائـــــرة							
	البليدة	بوفاريك	القليعة	الاربعاء	العفرون	احجوط	اشرشال	الولاي
ليس له عمل	—	01	—	—	—	—	—	01
فـــلاح	—	01	—	—	—	—	—	01
تـــاجـــر	—	—	—	—	—	—	—	—
عامل أجير	—	01	—	—	—	—	—	01
المستوى الابتدائي	—	—	—	—	—	03	—	03
المستوى المتوسط	01	—	—	—	02	—	01	04
التعليم الثانوي	01	04	04	04	01	—	02	16
التعليم الجامعي	06	01	03	03	01	01	02	17
المجـــمـــوع	08	08	07	07	04	04	05	43

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (30) يمكن استخلاص النتائج التالية

النتيجة الاولى تكمن في أن المستوى التعليمي لاعضاء المجلس هو في تحسن فمن مجموع (43) عضوا نجد (33) عضوا يتمتعون بمستوى تعليمي معتبر منهم (16) عضوا لهم مستوى التعليم الثانوي و (17) عضوا لهم مستوى التعليم الجامعي، و معظم هؤلاء من الشباب الذين ما زالوا لم يكسبوا خبرة في التسيير.

النتيجة الثانية تكمن في التركيبة البشرية لاعضاء المجلس حيث نجد أن ما مقداره (98 %) منهم ينتمي الى الوظيفة العامة، و الباقي (02 %) فقط هم الذين ينتمون الى المهن الحرة، و هذا ان دل على شيء فانما يدل على أن مسألة التحالف لا زالت فكرة مجردة تبحث عن حل يمكن مختلف الفيئات الاجتماعية من المشاركة في تسيير المصالح المحلية.

النتيجة الثالثة يمكن استخلاصها من خلال الدراسة الميدانية للمجلس الشعبي الولائي لولاية البليدة و هي أن قيادة المجلس اقل مستوى تاهيلي بحيث أن رئيس المجلس الشعبي لم يتجاوز مستواه التعليم الابتدائي و نفس الشيء بالنسبة لرؤساء اللجان هذا في الوقت الذي نجد المجلس يزخر بالكفاءات العلمية و الفنية و في مختلف التخصصات.

---

1 — ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية، مصلحة الشؤون العامة، مكتب الناخبين و المنتخبين، أكتوبر 1984.

ان مثل هذا الوضع لا يمكن تفسيره الا من خلال احساس كل عضو بالمسوولية التي ستلقى على عاتقه ، فالذى يشعر أن المسوولية تكليف لا تشريف بصفة فعلية فهو يتهرب منها ، بينما الذى لا يقدر الشعور بالمسؤولية حقيقة فهو يقدم كل ما يملك للحصول عليها دون خجل ، و اذا اضفنا الى هذا السبب مسالة القبلية و الجهوية، و المصلحة الخاصة، و وضع الرجل المناسب في مكانه فعلا لكان الموقف مدعاة للرثاء .

من خلال هذه النتائج يتضح و أن الناحية النوعية هي الاساس في التغيير لا زالت تحتاج الى تنقية الاعضاء اكثر، و هذا لن يتم الا بالاختيار السليم للجان المشرفة على الاختيار و التدريب و حرصها الشديد على الاختيار النزيه الذى يلبي حقا رغبات السكان على مستوى الولاية و مثله على مستوى البلدية .

ثــالــثــا : المنتخبون على مستوى البلديات

تتألف المجالس الشعبية بطريقة الاقتراع العام المباشر و السرى لمدة خمس سنوات من قائمة انتخابية يحددها الحزب و يزكيها الشعب ــ كما عرفنا من قبل ــ الا أن مدى أهمية الانتخاب تبقى موقوفة على عدة عناصر أهمها الوعي السياسي و الايديولوجي، و الشعور بالمسوولية، و المستوى التعليمي و التكويني ، و درجة التحالف داخل المجلس كل هذا ينعكس على عمل المجلس ومدى تحقيقه لرغبات السكان، و من خلال البحوث التي أجريناها حول اعضاء المجالس الشعبية البلدية يمكن استخلاص نتائجها من الناحية الكمية و النوعية حسبما يلي :

1 ــ الناحيــة الكميــة

يتوقف الجانب العددى في تأليف المجالس الشعبية البلدية على عدد سكان كل بلدية على حدة، ذلك لان لتعداد السكان أهمية اقتصادية و اجتماعية و ثقافية، وقد حددت المادة (33) من القانون البلدى (1) عدد الاعضاء لكل بلدية تبعا لسكانها، وقد أسفر تطبيق هذه المادة على بلديات ولاية البليدة على الاعداد التالية :

جــــــــدول رقـــــــم (31)

عدد أعضاء المجالس الشعبية البلدية بولاية البليدة

الفترة الانتخابية 79 ــ 1984 .

عــدد البلــديـــا ت	01	03	12	13	04	33
عــدد الاعـــضـــاء	39	29	21	15	11	617

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (31) يتضح و أن معظم بلديات ولاية البليدة يتراوح عدد سكانها بين (10) آلاف نسمة و (25) الف نسمة، و هو الشيء الذى انعكس على وجود (25) بلدية من مجموع (33) بلدية من 13 بلدية يتكون مجلسها الشعبي من (15) عضوا و (12) بلدية يتكون مجلسها الشعبي من (21) عضوا . و هذا و لا شك يعكس الواقع الذى تعيشه ولاية البليدة من حيث احتوائها على بلديات متوسطة الحجم مما يسهل عملية التنمية المحلية، و العائق اذن يظهر في ثلاث بلديات متوسطة الحال كبلدية

خميس الخشنة، و بوفاريك و بوسماعيل بالاضافة الى بلدية البليدة التي تتصدر البلديات في الولاية من حيث الحجم السكاني و الاهمية الاقتصادية و الاجتماعية.

و على ضوء الاعداد المتواجدة على مستوى المجالس الشعبية بالولاية فان القانون يبقى هو الاطار الذى يتحكم في الناحية العددية لاعضاء المجالس الشعبية تبعا لسكان كل بلدية. غير ان فعالية المجالس الشعبية البلدية تبقى متوقفة على نوعية الاعضاء و مدى تأهيلهم و شعورهم بالمسؤولية الملقاة على عاتقهم الامر الذى يتطلب منا التعرف على نوعية أعضاء المجالس الشعبية بولاية البليدة.

2 — الناحية النوعية

كثيرا ما يؤكد الميثاق الوطني — و من ورائه مختلف النصوص التطبيقية — على أن النزاهة و الكفاءة و الالتزام هي المقاييس التي يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار عند اختيار أعضاء المجلس الشعبي البلدى، و معنى هذا أن الحرص على توفير المقاييس المحددة في الميثاق الوطني شرط ضرورى للحصول على نوعية تكوين المجالس الشعبية البلدية، و عدم توفر هذه المقاييس معناه القضاء على الناحية النوعية التي تقاس بها درجة و قوة المجالس الشعبية البلدية. غير أن هذه القوة لا يمكن كشفها الا من خلال القاء الضوء على بطاقة التعريف لكل فائز في الانتخاب في فترة معينة و مكان معين. و نظرا لكثرة بلديات ولاية البليدة و تقاربها في التركيبة البشرية فان دراستنا الميدانية شملت (09) بلديات في الفترة الانتخابية 79/1984.

يمكن استخلاص نتائجها من خلال الجدول الموالي.

جـــدول رقـــم (82)

التركيبة البشرية لاعضاء المجالس الشعبية البلدية
الفترة الانتخابية 79/1984 (1)

أعضاء العضو / البلدية	فلاح	تاجر	عامل أجير	الموظفون: أ.ت الابتدائي	أ.ت المتوسط	أ.ت الثانوى	أ.ت الجامعي	رئيس المجلس الشعبي البلدى
البليدة	00	00	03	11	03	08	12	م.ت الثانوى
بوفاريك	01	02	03	04	07	03	11	مهندس
خميس الخشنة	00	00	04	04	03	07	06	طبيب
الصفرون	00	00	04	02	04	04	07	م.ت الثانوى
موزاية	00	00	05	01	03	04	03	عامل م.ت. المتوسط
[illegible]	00	00	02	09	02	02	06	عامل م.ت الابتدائي
بئر توتة	00	00	09	02	06	06	00	م.4 متوسط
سيدى موسى	00	00	02	03	02	08	00	أ.1 متوسط
وادى جر	00	00	05	00	03	03	00	أ.4 متوسط

1 — ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية — نيابة مديرية الشؤون العامة، مكتب الناخبين و المنتخبين، اكتوبر 1984.

من خلال الارقام الواردة بالجدول رقم (32) يمكن استخلاص النتائج التالية :

ـ النتيجة الاولى هي : وجود عدد لا يستهان به من ذوي الكفاءات التعليمية والمؤهل العالي في الفترة الانتخابية 79/1984، غير أن هذه الكفاءات نجدها تتفاوت من بلدية الى أخرى تبعا لأهمية البلدية واحتوائها على مناضلين اكفاء، فمثلا يوجد بالمجلس الشعبي لبلدية البليدة (20) عضوا يتمتعون بمستوى ثقافي يتراوح بين التعليم الثانوي والجامعي من بين (39) عضوا بالمجلس، وهذا يشكل دفعا جديدا للمجلس الشعبي البلدي خاصة وان بلدية البليدة يقطنها عدد كبير من السكان.

أما البلديات المتوسطة في عدد سكانها فهي بدورها تشجعت واحتوت مجالسها الشعبية على كفاءات معتبرة فبلدية الصفرون مثلا يوجد بمجلسها الشعبي (11) عضوا يتراوح تكوينهم بين التعليم الثانوي والجامعي من مجموع (21) عضوا بالمجلس وهذه النسبة قد تقل في بعض البلديات ذات الحجم المتوسط كبلدية موزاية. الا أن هذا لا يعني وجود فوارق بينة من حيث احتواء المجالس الشعبية على كفاءات معتبرة سواء كان ذلك على مستوى البلديات ذات الحجم السكاني المرتفع أو المتوسط او المنخفض فبلدية سيدي موسى يوجد بها (8) اعضاء يتمتعون بمؤهل ثانوي من مجموع (15 عضوا بالمجلس الشعبي البلدي.

من هذا التحليل نجد أن بلديات ولاية البليدة تضم عدد لا يستهان به من الاعضاء الذين يتمتعون بمستوى ثقافي معتبر غير ان التكوين أو المستوى الثقافي الاسمي وحده لا ينتج الفعالية في الاداء بل الموقف يقتضي الى جوار التكوين لا بد من الممارسة الميدانية والسلوك الاجتماعي الحسن.

ـ النتيجة الثانية تكمن في تقارب أعضاء المجالس الشعبية البلدية من حيث الانتماء الاجتماعي بحيث نجد أن ما يزيد على (80 %) من الاعضاء هم من الموظفين في الادارة أو معلمين وجميعهم ينتمي الى الوظيفة العامة، ومن خلال الارقام الواردة بالجدول يتضح وأن فئة التجار والفلاحين بقيا غائبين عن المجالس الشعبية البلدية سواء كان ذلك في البلديات ذات الحجم السكاني الكبير أو المتوسط او الصغير. غير انه طبقا للمقولة الرامية الى (أن من بيده القرار الاقتصادي يكون بيده القرار السياسي). تتحقق فكرة تبعية الجهاز المنتخب والمسير والبيروقراطي الى خدمة اصحاب رؤوس الاموال، وعلى رأسهم المقاولين الجدد والتجار والحرفيين، ومن هنا فان مبدأ احتواء الحزب على عناصر تعيش من عمل يدها ولا تستخدم آخرين يصبح مطلبا ملحا في جو اجتماعي تسود فيه روح المنافسة والاحتكار.

ـ النتيجة الثالثة تنصرف الى بيان قيمة الوعي السياسي بالمسؤولية الملقاة على عاتق من ينتسب الى المجلس الشعبي البلدي، والشيء الذي تأكد لنا من خلال الحديث مع بعض النواب هو أن فهم حقيقة المسؤولية بأنها تكليف لا تشريف لا زال شعار في أذهان معظم النواب، ومن خلال التحقيقات التي شملت اربع (4) دوائر وثمانية عشر (18) بلدية تبين لنا ان هناك ثمانية (8) رؤساء مجالس شعبية بلدية لا يتجاوز مستواهم التعليم الابتدائي في الوقت الذي نجد فيه أن مجال عمل البلدية توسع واصبح يحتاج الى علم وفن وسلوك قيم لقيادة وحدات الادارة المحلية، وعليه فانه باستثناء رئيس المجلس الشعبي لبلدية بوفاريك وبلدية خميس الخشنة نجد احدى وثلاثون (31) بلدية مستوى رئيسها لا يتجاوز الثالثة ثانوي هذا مع العلم أن فعالية المجلس الشعبي البلدي تتوقف على رئيسه باعتباره المنشط والمحرك والمشرف على تنفيذ القرارات البلدية.

بناء على النتائج الثلاثة ـ المشار اليها آنفا ـ يتضح أن نوعية تكوين المجالس الشعبية هي في طريقها الى رفع المستوى لدى الاعضاء الذين ينتسبون اليها غير أن الفعالية تبقى محكومة بنشاط الاعضاء بصفة عامة و رئيس المجلس بصفة خاصة، و هذا لن يتم الا اذا توفر مقياس النزاهة ـ بصفة فعلية في الاعضاء ـ الى جوار الكفاءة و الالتزام، و تعاون الاعضاء بشكل تكاملي و الابتعاد عن التكتلات و الانقسامات التي غالبا ما تفتك بسير المصالح و فعالية المجلس الشعبي البلدى.

نخلص من دراسة الناحية الكمية و النوعية لاعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية الى القول بأن هناك فعلا تطورا محسوسا في تحسين نوعية الاعضاء الثقافية. غير أن الفعالية تبقى ناقصة لاسباب اهمها :

ـ قلة الخبرة الميدانية لذوى المؤهل المتوسط و العالي الامر الذى جعل هذه الفيآت ضعيفة المبادرة و الحيوية.

ـ انتماء ذوى المستويات المرتفعة الى وظائف محترمة و مسؤوليات تشغلهم عن النشاط داخل المجلس.

ان المشاركة الفنية لازمة لانجاز عمل المجلس الشعبي البلدى و لا ينبغي لمجلس شعبي تقوده فئة تجهل تقنيات العمل و سير المصالح، و خاصة في الهيآت التنفيذية

ان المدة الانتخابية ـ خمس (5) سنوات ـ سمحت بفتح ثغرات أمام المنتخبين لتنشيط المصالح الخاصة، وكان لهذا الواقع ابعد الاثر في مردودية عمل المجلس و سمح في نفس الوقت بتمركز البيروقراطية، و فرض القرار الذى تريد بحكم موقعها التنفيذى و خبرتها الميدانية، و اهم عنصر بيروقراطي موثر على مستوى الادارة المحلية من حيث توجيه المخططات التنمية المحلية. غير أن هذه الشخصية يضعف دورها عند ما تمنح الصلاحيات الكافية للمتصرفين و المستشارين لتوجيه مصالح البلدية. غير أن هذا الجانب يطرح بدوره اشكالية تتعلق باستبدال بيروقراطية بأخرى مما يحتم معه ضرورة توفير اطارات كفئة قادرة في المجالس الشعبية و هذه بدورها تقتضي اجراء تغيير في المنهج الانتخابي بحيث يتعين ان يتجدد ثلث $\frac{1}{3}$ المجلس كل سنتين لتكون مدة النيابة هي ستة (6) سنوات و وفقا لهذه القاعدة تستقر المجالس المنتخبة، و تكون قواعد و أصول تسيير المجالس المنتخبة الى جوار أن الاطار المنتخب يتكون عن زملائه الذين سبقوه، و بذلك يمكن تلافي الحكم البيروقراطي و تاثيراته على مداولات و قرارات المجلس.

المبحث الثالث

اصلاح الادارة المحلية

يلتقي كل من المواطن و الادارى و الباحث في أن الجهاز الادارى على مستوى البلدية لم يصل الى النتيجة المرجوة سواء فيما يتعلق بالخدمات المقدمة الى المواطنين أو فيما يتعلق بانجاز المشاريع المبرمجة ضمن مخططات التنمية المحلية، غير أن الشيء المحير و الملفت للانتباه هو ان لا احد يحرك ساكنا باليد او باللسان لتغيير الوضع السائد.

ان الدراسة الميدانية لاوضاع الادارة المحلية قد أثبتت ضرورة احداث تغييرات شاملة في الادارة المحلية، و هذه الضرورة نابعة أساسا من :

ــ الصراع القائم بين القديم و الجديدة بين الجهاز الاداري المعين و المنتخب.

ــ التطور السريع في التنمية و الذي رافقه توسيع صلاحيات وحدات الادارة المحلية مقابل ضعف امكانياتها البشرية و المادية.

ــ توسيع مجال التطبيق الديمقراطي في مقابل غياب تقاليد و أخلاقيات التسيير الديمقراطي .

ان عمليات الاصلاح الادارة المحلية تقتضي تشخيص الامراض التي تعيق سير اعمال الادارة و من ثم وضع منهج يمكن وحدات الادارة المحلية من تحقيق الاعمال المسندة اليها كما و كيفا و لتوضيح هذا المنهج اكثر نتناول هذا المبحث في النقاط التالية

ــ عوائق اصلاح الادارة المحلية.

ــ شروط الاصلاح .

ــ خطوات الاصلاح .

ــ تقييم عملية الاصلاح .

أولا : عوائق الاصلاح .

تعتبر الجزائر دولة حديثة ــ بالقياس الى الدول المتطورة ــ في مجال تنمية جهازها الاداري، مع العلم أن ثقل التنمية في مختلف جوانبها من حيث الحجم و السرعة تلقى على الجهاز الاداري بصفة عامة و على المستوى المحلي بصفة خاصة، و نظرا لعوامل عدة نجد الجهاز الاداري عاجز عن انجاز ما أسند اليه يمكن حصر عوامل العجز هذه في النقاط التالية:

ــ العوائق الادارية.

ــ العوائق الاقتصادية.

ــ العوائق الاجتماعية.

ــ العوائق البيروقراطية.

1 ــ العوائق الادارية.

تعتبر البلدية الخلية القاعدية في التنظيم الاقليمي للدولة، و هذا يفرض على البلدية وضعا خاصا من الناحية القانونية و التنظيمية يخرجها من الصعوبات الادارية و المالية ذلك أن البلدية عرفت بعد الاستقلال انهيار في الجهاز الاداري و المالي شكلا فيما بعد عوائق كبرى امام اصلاح حال البلديات نذكر من هذه العوائق :

أ. عدم تناسب النصوص القانونية التي تنظم وحدات الادارة المحلية مع ما ينتظر منها من اعمال، و بمعنى آخر ان ما هي عليه البلدية اليوم من وضع قانوني و مادي لا يتناسب و الحاجيات المطلوب تقديمها من طرف البلدية.

ب. عمومية نصوص القانون البلدي و النصوص التطبيقية مما يجعل هناك صعوبة في التفسير و التطبيق، بالاضافة الى غموض مواد اخرى و احتمال تاويلها في مقابل ضعف مستوى فهم الاطار المسير على مستوى البلدية.

جـ. اتساع مجال عمل البلديات مقابل جهاز اداري ضعيف الامكانيات المادية و البشرية

ذ • ان سلطة الوصايا على وحدات الإدارة المحلية كثيرا ما تتحول الى أجهزة معرقلة بدلا أن تكون اجهزة موجهة و مساعدة لادارة البلدية.

هـ • غياب المصالح الفنية و التقنية اللازمة لانجاز البلدية أعمالها وفق متطلبات القانون و المخططات الوطنية.

أن هذه العوامل و غيرها إنعكست على وحدات الادارة المحلية و جعلتها تتميز بعدم الاستقرار و ضعف التنسيق، و تاخير الاعمال و غياب الرقابة، و هذه العوامل فتحت أيضا ثغرات في جهاز البلدية الاداري لبعض الانتهاز بين الذين حولوا القوانين و النصوص التطبيقية الى غير الاهداف المتوخاة من أعمال البلدية، و قد اضفى هذا الواقع تقاليد و سوابق عن اصبح الجديد فيها يتبع القديم و عليه فان الشيء الذى زاد الطين بلة هو تصرفات الافراد داخل الجهاز الادارى.

2 – العوائق الاقتصادية.

أن العوائق الاقتصادية تلعب دورا كبيرا في عملية اصلاح الادارة المحلية و مصدر العوامل الاقتصادية هذه ناتج إساسا عن :

أ. انعدام الضرائب عقب الاستقلال مما جعل البلدية تعتمد بشكل كلي على تمويل الادارة المركزية، و ادى هذا الى تشديد الرقابة على البلديات و تطويق مجال عملها و كون هذا في قادة الادارة المحلية نوع من التواكل و ترك الاعتماد على النفس و ايجاد موارد مالية تنمي البلدية مدخولها و تحسن مستواها الادائي .

ب. اعتماد وحدات الادارة المحلية على موارد محدودة، و قد اتضح لنا هذا من خلال الموازنة العامة لبلديات ولاية البليدة لسنة 83/ 84 أن جميع بلديات الولاية تعتمد – بشكل أساسي – في مدخولها على الضرائب و الرسوم، و هذا يجعل مصادر الدخل محدودة و تشكل ضغطا على السكان هذا في الوقت الذى نجد فيه الوحدات الاقتصادية و الاجتماعية تشكل مصدرا ثانويا لدخل البلديات.

حـ. اختلال التركيبة الاقتصادية لوحدات الادارة المحلية و بدائية وسائل عملها في الوقت الذى نجد فيه الاجهزة التقنية اصبحت تشكل عاملا هاما في تنمية موارد البلدية و تحديث العمل و رفع فعالية الموظف.

من خلال الاسباب الاقتصادية – المشار اليها – يتضح بأن للعوامل الاقتصادية دور ايجابي يتمثل في ايجاد موارد تمويل اضافية و حسن ادارة الامكانيات المتاحة، و دور سلبي يتمثل في استهلاك الموجود دون ايجاد البديل . و من خلال هذين الدورين توثر العوامل الاقتصادية على عملية اصلاح الادارة المحلية.

3 – العوائق الاجتماعية

ان العوامل الاجتماعية لا تقل عن العوامل الادارية و الاقتصادية ذلك أن البيئة الاجتماعية السائدة اليوم تشكلت عبر سنوات مضت انتقلت صفاتها من جيل لآخر و مما هو معلوم أن الادارة الاستعمارية مارست التسلط و الظلم و جعلت الادارة أداة لذلك ففهم جيل الامس ذلك و انتقل بالتواتر في شرائح المجتمع عقب الاستقلال حتى صار أن الادارة المحلية ليست أداة لخدمة المواطنين انما هي اداة القهر و يتأكد لهم ذلك من

خلال تصرفات بعض البيروقراطيين الامر الذى يجعل المحيط الاجتماعي يشكل عائقا في طريق اصلاح الادارة المحلية، ومظاهر انتشار العوائق الاجتماعية هي :

أ — الامية

من الاهداف التي عملت الادارة الاستعمارية على تحقيقها في الجزائر تطبيق سياسة الفرنسية و التنصير و التجهيل ، وكان من نتائج ممارسة هذه السياسات أن اصبح الجزائري غريب على الادارة و استمرت هذه الغربة نتيجة انعدام التكوين و التعلم لذا نجد الجزائر المستقلة عملت كل ما في وسعها لتوفير الامكانيات قصد النهوض بالتربية و التعليم و من ثم القضاء على الامية.

ان نشر التعليم معناه القضاء على الخرفات و البدع التي من شأنها تعيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية.

ب — ضعف الاعلام

الاعلام — بكل وسائله و فروعه — يشكل أحد الدعائم الكبرى في توعية المواطنين و ليس العكس، و نتيجة ضعف الاعلام تكونت للمواطنين نظرة سيئة على وحدات الادارة المحلية ذلك أن المواطن يهمه النتائج دون معرفة الاسباب، و المواطن لا يعذر الادارة المحلية خاصة و أنه يجهل الاجراءات و القوانين التي تحكم سير عمل وحدات الادارة المحلية، و هذا ما نلاحظه من أن المواطن يستعمل كل الطرق الممكنة لتحقيق مطالبه و لو كان على حساب الآخرين ، و ينسى في نفس الوقت العمل الاضافي الذى يأخذه من الموظف و ما يودى اليه هذا العمل من تأخير كثير من الملفات و مصالح المواطنين .

ان مثل هذه الظروف لا تساعد عملية إصلاح الادارة المحلية مما يستوجب تنشيط الاعلام محليا و توجيهه نحو القضاء على الجهل و من ثم توعية السكان بشكل يجعلهم يتجاوبون مع أهداف التنمية المحلية و يساعدون الجهاز الادارى على اداء الاعمال المسندة اليه و تقل هذه المهمة تلقى بصفة خاصة على القسمة و خلاياها التي عليها أن لا تبقى جهازا بيروقراطيا يدير لا شيء .

ج — صعوبات ادارية

من العوامل التي تجعل المحيط الاجتماعي دون المستوى المطلوب بعض الصعوبات الادارية التي يلاقيها المواطن عند قضاء حاجياته من الادارة، و هذه الصعوبات ناتجة أساسا من تصرفات البيروقراطيين كأن تقضى لواحد مصالحه في وقت بالهاتف و آخرون تتعطل مصالحهم لاسابيع او شهور .

ان مثل هذه الظاهرة كونت فجوة بين الادارة و الغالبية العظمى من السكان مما شكل في النهاية جوا اجتماعيا ساخطا على الادارة المحلية لا متعاونا معها الامر الذى يقتضي الانضباط و النزاهة و اشاعتهما في وسط الموظفين .

د — دور مناضلي الحزب

ان دور مناضلي الحزب واسع جدا . غير أنه يمكن حصره في هذا الخصوص في مهمة الاعلام و التوجيه و التوعية، و ربط القاعدة الشعبية بالقيادة السياسية في اطار موسسات الحزب و الحكومة، و السوال الذى يطرح نفسه هو هل أن المناضل قام بالدور المنوط به ؟ .

ان الاجابة على هذا السؤال تبقى محل تحقيق في تفاصيلها الا أن الحالة النهائية هي أن المناضل لا زال لم يصل الى المستوى المطلوب، و من ثم ان وضع المناضل لا يختلف عن وضع المواطن من حيث معرفته بمقتضيات عمل الادارة المحلية من الناحية الفعلية الامر الذى تسبب في تشكيل محيط اجتماعي غير مساعد لعملية اصلاح الادارة المحلية، الامر الذى يلقى على عاتق المناضلين دور التوعية و التوجيه و أن يكونوا لغيرهم القدوة التي يحتذى بها في كافة التصرفات.

استنادا الى العوامل الاجتماعية - المشار اليها - نجد أن ما إصاب المواطن من عدم احترام القوانين و بعدهم عن وحدات الادارة المحلية لا يمكن تفسيره الا من خلال العلاقة التي تربط المواطن بالادارة المحلية و عليه فان فعالية الادارة و نجاح مشاريعها يتوقف على مدى الدعم و التأييد الذي تحصل عليه الادارة من المواطنين، ذلك أن الانسان كان و لا زال العنصر الهام في نجاح اى مخطط كان منها خطوات اصلاح الادارة المحلية.

4 - العوائق البيروقراطية

يعتبر الاطار البشرى في الجهاز الادارى أحد الوسائل الهامة التي تمكن الجهاز الادارى من القيام بالاعمال المسندة اليه ، و قد أطلق المتخصصون في علم الادارة على الاطار البشرى بالبيروقراطيين، و من خلال التجربة أصبح لهذا المصطلح معنى ايجابي و الآخر سلبي . المعنى الايجابي ينحصر في حسن التسيير الادارى و ان البيروقراطية تعتمد على التخصص العلمي و الفني لكسب القدرة و الفعالية. أما المعنى السلبي فهو ينصرف الى عيوب الجهاز البيروقراطي كالتسلط ، و الرشوة و المحسوبية و الجهوية. . .الخ . و هذا هو المفهوم الذى يسود في أذهان شرائح واسعة في المجتمع و حتى يمكن لوحدات الادارة المحلية ان تنهض بجهازها الادارى و من ثم التنمية المحلية عليها أن تتمسك بالجانب الإيجابي و تبتعد قدر المستطاع عن الجانب السلبي للبيروقراطية. غير أن النظام مهما وضع أسس سليمة لتقويم الجهاز الادارى فان ثمة تصرفات بشرية تبقى تشكل عائقا أمام إصلاح الادارة المحلية نذكر من هذه العوائق ما يلي :

أ - التطبيق الحرفي للقوانين و التهرب من المسؤولية

من خلال الدراسة الميدانية، و عقد لقاءات مع قادة الادارة المحلية المعنيين تبين لنا بان هناك أمراض ناتجة عن التطبيق الحرفي للقوانين و أخرى ناتجة عن التهرب من المسؤولية.

ان موضوع التطبيق الحرفي للقانون يضيق في كثير من الاحيان تنفيذ المصالح الادارية و تعطيل مصالح المواطنين في نفس الوقت و البيروقراطي عندما يتمسك بالتطبيق الحرفي للقانون انما يعني الامتثال للقانون و حماية نفسه من العقاب الا أن السؤال الذى يتبادر الى الذهن هو متى يتمسك البيروقراطي بالتطبيق الحرفي للقوانين ؟ .

ان استجلاء الرأى حول هذا الموضوع يدل على أن البيروقراطي يتمسك بالتطبيق الحرفي للقانون في حالة اذا تعارضت نتائج تطبيق القانون مع منافعه أو منافع فيئته وما عداه يطبق القانون دون تعطيل و القرارات التي عطلت كثيرة منها :

- القرارات المتعلقة بتنظيم التسويق .
- القرارات المتعلقة بتعريب الادارة.

أولا ـ أسلوب الاختيار

يعتبر أسلوب الانتخاب أحد المناهج الحديثة في اختيار الشعب ممثليهم ليعكسوا اراداتهم في مختلف الشوون السياسية والاقتصادية والاجتماعية على المستوى البلدى، الولائي والوطني . ونظرا لاننا تكلمنا عن النظام الانتخابي قبل هذا المبحث، فاننا نتناول اسلوب الانتخاب من حيث النظام الانتخاب ومبادئ الاختيار بالشكل الذى يخدم المبحث الذى نحن بصدده .

1 ـ النظام الانتخابي

يشكل النظام الانتخابي أحد أساليب الحكم الديمقراطي الذى من خلاله يعبر الشعب عن إرادته ، والجزائر قد اعتمدت اسلوب الانتخاب العام المباشر والسرى لاختيار ممثلي الشعب على مختلف المستويات.

وجرت الأصول أن تكون الفترة الانتخابية خمس (5) سنوات تبتدئ من الترشيحات على مستوى القسمات ثم فرز هذه الترشيحات وتسجيل المقبولين في القائمة الانتخابية ثم إجراء عملية الانتخاب فاعلان النتائج ، وكل هذه المراحل تخضع لمبادئ وشروط ـ سبق ذكرها ـ توكد جميعها على الاختيار الامثل للاعضاء طبقا لمقياس النزاهة، الكفاءة، والالتزام وجعل الرجل المناسب ـ كحقيقة ـ في المكان الذى يناسبه ، دون تاثر بالعرقية او الجهوية أو المصلحية. وطبقا لمبادئ اجتماعية وسياسية وادارية.

2 ـ مبادئ الاختيار

ان سلامة النظام الانتخابي تكمن في ارتكازه على مبادئ اجتماعية وسياسية وادارية.

فالمبادئ الاجتماعية تنصرف الى مراعاة العادات والتقاليد التي تتميز بها الشخصية الجزائرية من جانب والى المستوى المعيشي والثقافي للاغلبية العظمى من السكان من جانب ثاني . وهذه الجوانب تطرح بدورها ـ بطريق مباشر او غير مباشر ـ مسالة ما يطلب السكان تحقيقه في المرحلة الانتخابية من الاعضاء المنتخبين ومن ثم فان السلوك الاجتماعي قد يتحد أو يبتعد وفقا للوعي الاجتماعي وقوة المصلحة. وهذا ان دل على شيء فانما يدل على أن التحكم في الوضع الاجتماعي لا يكون في المستوى المرغوب الا بطرح برنامج اجتماعي يعبر عن مطالب السكان الاقتصادية والاجتماعية والامنية.

أما المبادئ السياسية فانها تهدف الى تحقيق شعار (الثورة من الشعب والى الشعب) وممارسة الحكم الديمقراطي بصفة فعالة وخصوص الميثاق الوطني تؤكد هذا التوجه اذ نص على أن (لا يكون للامركزية معنى الا اذا مكنت الجماهير الشعبية من تحمل مسووليتها في التسيير والمراقبة، وعليه فمهمة الاعراب عن سياسة اللامركزية وابرازها للواقع تعود الى المجالس الشعبية للبلديات والولايات المنتخبة عن طريق الاقتراع العام فلها وحدها حق البت في كل الميادين المندرجة في اطار اللامركزية) (1)

يؤكد هذا النص على أن الانتخاب هو اجراء سياسي يمكن الجماهير من تسيير شوونهم بنفسهم على مستوى الادارة المحلية، واختيار الرجل المناسب الاقدر على معرفة

---

1 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، الميثاق الوطني 1976، الباب الثاني ، ص. 36.

- القرارات المتعلقة بتخصيص الاعانات و التشجيعات للفلاحين .
- القرارات المتعلقة بتخصيص الاعانات لأبناء و عائلات الشهداء .

ان التطبيق الحرفي للقوانين ينطوى على خلفيات تجعل الجهاز الادارى جهازا مشلولا الامر الذى يقتضي توسيع المتابعة و الرقابة الشعبية ذلك أن البحث العلمي اثبت أن (التماس الوساطة و المحاباة في الوظيفة قد حطم جميع المقومات الاساسية للاجهزة البيروقراطية، و ليست هناك مبالغة اذا قلنا ان التباين في تطبيق القوانين و التسامح بشأن بعض الافراد و تعقيدها بالنسبة لاخرين غير محظوظين هو الذى يحطم معنويات الناس، و يجعلهم يمتعضون من هذا التناقض الموجود في الاجهزة البيروقراطية)(1)

ان هذه النتيجة العلمية لها دلالتها في مجال التطبيق الحرفي للقوانين الذى يعيق السير الحسن للجهاز الادارى .

أما موضوع التهرب من المسؤولية فانه لا يقل أهمية عن التطبيق الحرفي للقوانين ، و خطورة هذا الوضع تكمن في تاخير انجاز الاعمال او عدم تطبيقها الى جانب ما يأخذه البيروقراطي من اجر دون مقابل في تقديم الخدمات و الى استياء المواطن من تأخير قضاء مصالحه، و لو بحثنا في السبب الرئيسي للتهرب من المسؤولية لوجدناه نابع من التاهيل العلمي و التربية الخلقية الناتجين أساسا عن أسلوب التوظيف الذى يعتمد على معيار الثقة قبل معيار الخبرة و تحمل المسؤولية، و عليه فان القضاء على اسباب التهرب من المسؤولية هي منهج العلاج اذا توفرت العوامل الاجتماعية الاخرى .

ب ــ سوء استخدام أموال الادارة

لقد ألف المسيرون على مستوى الادارة المحلية ــ في الاجتماعات الرسمية و الغير الرسمية ــ ترديد نقص الامكانيات المادية ، و ان الامكانيات المتوفرة لا تسمح بانجاز كذا و كذا . . . الخ .

في حقيقة الامر أن للعوامل المادية أثر في انجاز المشاريع . غير أنه لا يمكن تحميل هذا العنصر النقص و التخلف الموجود بل ان العامل الرئيسي في القضاء على التخلف هو العنصر البشرى الذى يمكنه أن يحرك العمل و يحقق النتائج ، و من ثم ان دعوى نقص الامكانيات ما هي الا تغطية لكثير من النوايا قصد تبديد أموال الدولة .

ان وسائل تبذير الاموال و سوء استخدامها كثيرة نذكر منها على سبيل المثال :

ــ انعدام صيانة الوسائل المادية الموجودة و عدم استغلالها استغلالا حسنا بالاضافة الى كثرة ادخال الاصلاحات عليها و المبالغة في قيمة الاصلاحات .

ــ التوسع في الانفاق الكمالي و الواجهات في مقر الادارة و الشارع الرئيسي أما باقي أطراف المدينة يبقى على عهده القديم .

---

1 ــ د . عمار بوحوش ، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة ، المؤسسة الوطنية للكتاب الجزائر 1984 ، ص : 214 .

— عدم تناسب تكاليف الاشغال في مشروع ما مع تكاليف الانجاز الحقيقية، و في الغالب تكون هذه التكاليف ضعف التكاليف الحقيقية هذا مع العلم أن الادارة المحلية تعتمد في انجاز مشاريعها على أسلوب المناقصة الذى يمكنها من اختيار المقاول الذى يقدم أحسن انجاز في مدة قصيرة و تكلفة اقل.

من خلال هذه الامثلة يتضح وأن لتبديد أموال الدولة اساليب ملتوية لا يقدر عليها الا البيروقراطي المحنك الذى له خبرة واسعة في مجال الاسراف و حماية نفسه في نفس الوقت من أجهزة الرقابة مستغلين في ذلك ضعف الجهاز المنتخب و الجهاز السياسي في مجال التسيير، وإن ظهر لهذين الجهازين قوة فان منهج الاحتواء هو الذى يتبع.

ج : احتكار الخبرات الفنية

من المتفق عليه أن الادارة علم و فن، والموظف لا يقوم بوظيفته الا باكتسابه القدرة العلمية و الفنية اللازمة للاداء، و نظرا لعدم توفير موسسات تمكن الاداريين من القدرة اللازمة للاداء فانهم يكسبونها بالتجربة العملية نقلا عن آخرين لهم خبرة. و نظرا لشعور الذين لهم خبرة بأن الموظفين الجدد سيزاحمونهم فانهم يدلوون على أنفسهم و يحجبون المعلومات و الاساليب عن الجدد و نظرا للفراغ الذى عرفته الادارة الجزائرية عقب الاستقلال فان التوظيف فتح لمن يعرف القراءة و الكتابة دون انتقاء أو تكوين و في نفس الفترة نجد فيئة لا بأس بها استغلت ظروف الادارة و تقلدت مناصب اما بسبب وجود ها السابق فيها و اما بسبب مستواها الثقافي (1) وكان لهذا الواقع أثر في احتكار الخبرات الفنية للمحافظة على منصبه مستغلا في ذلك كل الوسائل منها :

— حجب المعلومات عن الموظفين الجدد .

— التشكيك و التقليل في تكوين الجدد و قدراتهم.

— وضع الاطار الجديد في وظيفة لا تتناسب مع تكوينه و تركه يتخبط ليثبت فشله .

ان هذه الوسائل و غيرها يجهزها الادارى كي يدافع بها عن منصبه و يشكل في نفس الوقت سواء كان على علم او بدون علم تعطيل سير المصالح الادارية و من ثم تعطيل مصلحة المواطن .

د : الاهمال والاستهزاء

من الظواهر التي تعرقل الادارة المحلية اليوم ظاهرة الاهمال و الإنسياب بحيث أصبح أنما يعني الموظف فقط ان يسوى وضعه الادارى او يحصل على منصب اعلى او التمتع ببعض العلاوات و نتيجة هذا الوضع اصبح من غير الممكن التوفيق بين المصلحة العامة و الخاصة، و الضحية دائما هي المصلحة العامة و المواطن في الوقت الذى نجد فيه قوانين صارمة بخصوص حماية المواطن و الصالح العام. لكن ما هو السبب ؟

---

1 — على سعيدان، بيروقراطية الادارة الجزائرية، الشركة الوطنية للنشر و التوزيع الجزائر 1930، ص : 47 .

يمكن ارجاع ظاهرة الاهمال الى عامل مادي يتمثل في ضعف مرتب الموظف بالقياس الى الوظائف الانتاجية، والى غياب القائد القدوة فصار الناس على رأي المثل القائل (الناس على دين ملوكهم)، ومن ثم أن على الرئيس الاداري ان يقوم سلوكه قولا وفعلا وسبيل ذلك هو الاخلاص والتفاني في العمل والنزاهة والانضباط كل ذلك من اجل تكوين ظروف نفسية واجتماعية تساهم من قريب او بعيد في تهيئة المحيط لاصلاح الادارة المحلية.

هـ : الوساطة

من أمراض البيروقراطية الوساطة، وهي ظاهرة كثيرة الانتشار في الادارة منطلقها الاساسي (تقديم اهل الثقة على اهل الخبرة) ويا حبذا لو لازمت الثقة الخبرة كي لا تتعطل المصالح لان تسيير المصالح لا يتم الا بالخبرة، فبالرغم من القوانين المشددة والمانعة لاستعمال الوساطة في التوظيف ـ استنادا الى الجهوية او الطبقية ـ فان الوساطة لا زالت تشكل احد الموارد لتغذية الجهاز الاداري بالافراد، ومن خلال دراستنا لولاية البليدة تبين لنا أن معظم موظفي البلديات ينتمون الى نفس العائلة او الفيئة والامين العام له اليد الطولا في هذا المجال. ويساهم بشكل كبير في كسب الافراد الذين يتجاوبون مع المقاولين الجدد والبرجوازية الناشئة. ولا غرابة اذا قلنا أن كلا من تقرب الى الرئيس الاداري يتغاض الناس عن اخطائه لانه محمي من طرف الرئيس الاداري، وهذا ما اشار اليه الفكر الاداري الى أن (المسؤول الكبير يحترم المقربين اليه، والذين يظهرون احترامهم المصطنع وشعورهم الزائف نحو رؤسائهم، والبيروقراطي الذي يتنازل عن رايه مرضاة لرئيسه، يشيد بعلم رئيسه رغم جهلة ومجاهرته بعبقرية رئيسه. رغم غبائه يتوقع هو الآخر ان يعامله الموظفون حينما يصير رئيسا معاملة مماثلة) (1).

من خلال هذا النص تتضح لنا مدى خطورة الوساطة والتقرب الى المسؤول على الفرد المتقرب، والمسؤول، والمواطن، فمن حيث الفرد المتقرب يبقى دائما في علاقة خضوع وتبعية ومن حيث المسؤول يزداد تماديا في جهله وضلاله، اما من حيث المواطن فان يشكل لديه هاجس البحث عن الوساطة منهجا لقضاء المصالح والا تبقى معطلة، وقد يمتد الحال الى ان يعتقد بعض المواطنين ان حقوقهم منحة في يد البيروقراطيين يديرونها كيف شاءوا ومتى شاءوا، وسرعان ما تتحول هذه الحقوق من المنحة الى اوراق مالية وهدايا تقدم نظير اكتسابها، ودلت الابحاث العلمية على ان : (الانحرافات السلوكية للموظفين تزداد حدتها اكثر فاكثر كلما انتقلنا من مجتمع متقدم الى مجتمع متخلف) (2). اذا طبقنا هذه النتيجة على واقع الادارة المحلية في الجزائر نجد ان درجة الوساطة تختلف حدتها من بلدية لاخرى تبعا لتحضر هذه البلدية أو تلك، ومع ذلك فان الوساطة قائمة تستخدم للتوظيف الترسيم، الترقية وقضاء مصالح المواطنين. والقضاء عليها لا يتم الا بتوعية المواطنين بان الاداريين ومسؤولهم مكلفين لا مشرفين بالاعمال المسندة اليهم وعليهم القيام بالواجب الملقى على عاتقهم الذي يتقاضون عليه رواتب شهرية.

1ـ د . عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص : 216.

2 ـ د . الوردي، دراسة في طبيعة المجتمع العراقي، مطبعة العاني، بغداد 1965، ص : 360.

و ــ الرشوة

من خلال دراستنا للاوضاع الاقتصادية و الاجتماعية بولاية البليدة تبين لنا بأن للمواطن صلة وثيقة بالادارة البلدية حيث يتفاعل و يتعامل معها من المهد الى اللحد لقضاء حاجياته ، و المواطن في قضاء مصالحه من الادارة يستغرق منه وقتا يزداد هذا الوقت ببعض التصرفات البيروقراطية التي تؤخر و تعرقل الاعمال ، و تجعل المواطن في حالة انتظار ، و هذا ما يدفع المواطن الى البحث عن الوسائل التي تسهل له قضاء مصالحه من هذه الوسائل الوساطة و الرشوة .

ان الرشوة مرض نفسي يصيب النفوس الطامعة في كسب المال ، و هي تصيب الافراد الذين يقدمون خدمات للمواطنين على مستوى الجهاز الاداري او يتوسطون في تقديم هذه الخدمات وكيلا الحالتين فان الرشوة تعطل الاعمال و تهدم تحقيق العدالة الاجتماعية .

ان مرض الرشوة ليس حديث في النفوس بل الجديد فيه هو تطوير هذا المرض الى اشكال جديدة كتقديم الهدايا في المناسبات او للابناء أو للزوجة أو تبادل مصلحة باخرى وكلها تعد بذلا للمال من جانب وكسب من الجانب الثاني و الباذل للمال تحت أي صفة لا يبذله الا لغرض مضى او حالا او موجلا ، و الجهاز الاداري على مستوى البلديات لا يخلو من هذا المرض و اهم عوامل وجوده هي :

ــ ضعف مرتبات الموظفين و تاثرهم بمداخيل التجار و الحرفين و أرباب الاموال مقابل انعدام القناعة و قياس مستواهم المعيشي بمن هو اقل منهم .

ــ صعوبة اثبات مرض الرشوة على كل من الراشي و المرتشي .

ــ ضعف الوازع الديني و الغيرة الوطنية و المثابرة الى العمل مقابل حب الكسب بالطرق السهلة و لو كانت على حساب الغير .

ــ جهل المواطنين بأساليب قضاء مصالحهم من البيروقراطي و اعتبار أن ما يقدمه البيروقراطي مزية و منحة لا واجب عليه أن يقدمه .

ان هذه العوامل و غيرها تودى الى انتشار الرشوة و استفحالها ان لم يوضع لها حد ، و يسفر الحال عن غياب العدالة في توزيع المنافع على سكان المدينة في مجالات عديدة منها الاساسية كتوزيع السكن ، بيع القطع الارضية ، الاستفادة من البناء الذاتي توزيع العتاد الفلاحي ، منح رخص المقاهي و سيارات الاجرة ، منح حقوق المجاهدين و عائلات الشهداء . . . الخ .

ان القانون يضع الإطار العقلاني في تقديم خدمات الجهاز البيروقراطي الى المواطنين و ذوي الحقوق ، غير انه بفاعلية الرشوة يطبق القانون و مكملاته لصالح القوى .

ان استئصال مرض الرشوة يكمن في القضاء على أسبابها ، و على وجه الخصوص التربية الخلقية الموافقة لمبادئ العقيدة الاسلامية ، و هذا ما الحت عليه القيادة السياسية حيث جاء في تعلمة رئاسية أن (العقيدة الاسلامية كانت و لا زالت حصنا منيعا للشخصية الجزائرية و عليه يجب تنشئة الاجيال الصاعدة عليه) (1).

---

1 ــ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، رئاسة الجمهورية التعلمة الرئاسية رقم 18 ، المتعلقة بتربية الاجيال الصاعدة و توجيهها ، المورخة في 22 نوفمبر 1984 .

استنادا الى هذا النص نجد أن قيام ادارة أو مصنع أو مزرعة أو مستشفى لا يكون له أثر طيب الا بتكوين الرجال وفق مقاييس لقيم و مناهج تقضي على مظاهر الانحراف السلكي و الاخلاقي.

من خلال الامراض البيروقراطية المشار اليها — يتبين أن السبب في كل ذلك هو الانسان و الذي يعتبر وسيلة القضاء عليها في نفس الوقت فان العناية بالانسان تعتبر من أولويات الاعمال التي يجب أن نبدأ بها و التي تدخل في اصلاح الانسان يبتدىء من قدوة الرئيس لمرؤوسيه في مجال التضحية بالعمل و المواظبة و الالتزام و الصدق و الاخلاص في أداء العمل و الا تبقى الامراض الاجتماعية مستمرة و من ثم تدهور الوحدات من وقت لآخر و من ثم أن اتخاذ موقف حازم بشأن القضاء على واقع اصلاح الادارة المحلية. غير أن هذا الموقف يحتاج بدوره الى جملة من الشروط.

ثانيا — شروط الاصلاح

تعتبر الادارة البلدية الخلية القاعدية في التنظيم الاداري للدولة و العناية بهذه القاعدة معناه بناء التنظيم الاداري للدولة على أسس سليمة يضمن استمرارية حسن تسيير المصالح ، و قد خصت القيادة الادارة البلدية بعناية خاصة حيث بدأت منذ سنة 1967 بتنظيم أجهزة البلدية و أعقبتها بالتنظيم الولائي ثم الوطني. غير أن ما يميز الادارة البلدية، و ما أعاقها على السير الحسن يمكن حصره في النقاط التالية :

- مدى واقعية الاصلاح و استمراره .
- الجوانب التي يرتكز عليها الاصلاح .
- الاهداف القريبة و البعيدة للاصلاح .
- تنسيق الجهود و متابعتها .
- التخطيط لعملية الاصلاح .

1 — مدى واقعية الاصلاح و استمراره

من الاساليب المعروفة في وضع الخطط و المناهج الاعتماد على التقارير المقدمة من طرف رؤساء الوحدات الادارية على المستوى المحلي ، غير أنه ان كان للتقارير فائدة من حيث الوقت و التكاليف فانه من حيث مدى واقعية الاصلاح و نجاح الخطة في الميدان يبقى متوقف على تشخيص القضايا بعين المكان ، و ايجاد الحلول ضمن خطة شاملة ذلك ان التقارير المقدمة — بخصوص وضع خطة الاصلاح — يغلب عليها طابع المجاملة على حساب الواقع و هذا يجعل خطة للاصلاح غير واقعية.

ان خطة الاصلاح الواقعية لا بد أن تؤسس على الاقتراحات التي يبديها الاداريون المسيرون للمصالح الادارية، و من ثم التحري في مدى واقعية لرائهم. و مدى مطابقتها للاهداف المحددة و من ثم استخلاص الخطوات اللازمة للعمل .

ان الرجوع الى الذين يباشرون الوظيفة لا يعني حرمان الجهات الفنية و رؤساء الوحدات من الادلاء بآرائهم بل ان الخطة الناجحة و الواقعية في اصلاح الادارة البلدية ينطلق من تسجيل رأي الموظف المباشر و الرئيس الاداري على المستوى المحلي و من ثم المركزي، و المختص في علم التنظيم و التخطيط و اشراك المواطن باعتباره الطرف الآخر الذي يتعامل مع الجهاز الاداري .

ان تطوير الجهاز الاداري ليس عمل وقتي بل هو عملية مستمرة الحركة تتغير تبعا للتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و ان الجهاز الاداري باعتباره العمود الفقري لحركة التغيير عليه أن يتجاوب مع التغيرات المستجدة و أن تعتمد في ذلك على التكوين العلمي و الفني للاداريين، و ان تجرى تعديلات النصوص القانون وفق ما تقتضيه المصلحة العامة كي يمكن ان يتوفر في النهاية شرط من شروط اصلاح الادارة المحلية.

2 — الجوانب التي يرتكز عليها الاصلاح

تعتمد الادارة المحلية على عنصر مادي و آخر بشري فالعنصر المادي يتمثل في الوسائل المادية و القانونية، أما العنصر البشري فينحصر في كمية و نوع الاطار البشري للادارة البلدية، و العناية بالعنصرين تشكل احد الشروط الهامة في عملية الاصلاح.

لقد دلتنا الدراسة الميدانية لواقع الادارة البلدية أن هناك عدم تناسب الاختصاص مع الوضع القانوني و المالي للبلدية، و هذا يجعل أن البلدية بالقانون الموجود و الامكانيات المتوفرة — البشرية و المادية — غير متناسبة مع المطالب الملقاة على عاتقها، و هذا ما ينتج عنه عجز مستمر في تحقيق المشاريع و المطالب المتزايدة.

ان الدراسة الميدانية أثبتت أن الهيكل التنظيمي و الاجراءات القانونية و الاطار البشري المتوفر لدى البلديات كانوا الى حد كبير سببا في تأخير انجاز الاعمال مثل:

— تأخير الموافقة على مشاريع وحدات الادارة البلدية من طرف السلطة الوصية أو مكتب الدراسات.

— عدم تناسب دخل البلدية مع نفقاتها، مع وجود مصادر دخل بالبلدية غير مستغلة.

و عليه فان الجانب التنظيمي و القانوني و البشري يعد شرطا لا بد منه لانجاز عملية الاصلاح على مستوى الادارة المحلية.

3 — تحديد الاهداف و المبادئ

لقد طرح الميثاق الوطني المبادئ الاساسية للسياسة الادارية لما فيه الكفاية و أكد هذه المبادئ الدستور حينما نص على أن: (تعتمد سياسة اللامركزية منح المجموعات الاقليمية الوسائل البشرية و المادية، و المسؤولية التي تؤهلها للقيام بنفسها بمهام تنمية المنطقة التابعة لها كمجهود مكمل لما تقوم به الامة) (1).

ان المجموعات المحلية ذات اختصاص اقليمي واسع النطاق، و اصلاح جهازها الاداري يقتضي وضع سياسة ادارية واضحة من حيث الاهداف المرجوة و الوسائل المستخدمة لتحقيق هذه الاهداف.

ان الاهداف المرجوة من عملية اصلاح الادارة المحلية تندرج في تحسين مستوى معيشة المواطن، و تسخير كافة الامكانيات لتحقيق هذا الهدف، و من الوسائل التي وضعت لدى وحدات الادارة المحلية الوسائل البشرية و المادية و المسؤولية اللازمة لانجاز الاهداف المحددة.

---

1 — دستور الجزائر، 1976، مادة 35.

ان البلدية باعتبارها تنظيم اقليمي لا تخلو من أهداف اقتصادية و اجتماعية كانعاش التنمية المحلية، و محو الفوارق الجهوية، و توفير الظروف الاقتصادية و الاجتماعية التي تحد في الواقع من المساواة الحقيقية بين المواطنين . و هذه الاهداف لا يمكن أن تتحقق ما لم ترسم لها سياسة ادارية واضحة .

ب ـ اعداد القائد الاداري

يعتبر اعداد الاطار الاداري في مجال التنظيم و القانون و التخطيط و المالية و المحاسبة أهم خطوة في نجاح مخطط اصلاح الادارة المحلية ذلك أن النقص الحقيقي هو الذي يظهر في نوعية الاطار و مستواه الاداتي مع العلم ينبغي التحرز من القوى الادارية القديمة الغاربة و المعرقلة للطاقات البشرية القادمة بكل ما تملك من وسائل الامر الذي يقتضي زرع الاطمئنان في وسط هولاء الاداريين، و أن الاطارات القادمة الى العمل لا تسلب أحدا وظيفته بل كل واحد يعمل لما يسر له .

ج ـ اعداد الباحثين

ان الاطار الاداري وحده لا يستطيع أن يحقق النتائج ما لم يكن هناك محيط اجتماعي متجاوبا معه و يدفعه الى العمل و الذي يوفر له الجو الاجتماعي هو الباحث النزيه الملتزم بطرح القضايا كما هي على مستوى الادارة المحلية و ايجاد الحلول المناسبة على ضوء الامكانيات و الواقع. غير أن السؤال الذي يطرح نفسه هو اين هو الباحث المتخصص و الملتزم ؟ .

لغاية 1984 تجد الجامعات و معاهد الدراسة الجامعية أهم المراكز لتخريج الباحثين، و من الناحية الموضوعية أن هولاء الباحثين هم أبعد عن واقع الادارة المحلية و مشاغل المواطنين، و اعداد الباحثين ينبغي أن لا يقتصر تكوينهم على التكوين الجامعي بل لا بد له من الدراسة الميدانية و معايشة الواقع قصد ايجاد السبل و الجو المناسب لتطبيق عملية الاصلاح ذلك أن البحث العلمي يمكن الادارة المحلية من الاستخدام الامثل للامكانيات عن طريق النقد و التوجيه و ارشاد القادة الاداريون الى القرارات السليمة التي ترفع مستوى الاداء و تحقق النتائج .

د ـ توسيع مجال التطبيق الديمقراطي

درءا لمفاسد البيروقراطية و ما آلت اليه من تعطيل المشاريع أصبح من الضروري وجود جهاز يمثل الشعب يكون هو صاحب القرار على مستوى الادارة المحلية، و بما أن الانتخاب هو الاسلوب المستعمل في اختيار ممثلي الشعب فانه يتعين أن يكون النواب في مستوى المسؤولية التي اختيروا لها ذلك أن البيروقراطية بحكم خبرتها و علمها الفني تستطيع أن تسير بالنائب وفق رغباتها . الامر الذي يفرض على النائب ان يكون ملما بسير المصالح المحلية، و أن لا يبقى مجرد صوت يدعم به هذا الطرف او ذاك .

هـ ـ نشر الوعي السياسي و الايديولوجي

لا يكفي التكوين العلمي الجامد وحده لنجاح أي سياسة بل لا بد من الاقتناع في وسط الموظفين، النواب و المواطنين و أساس الاقتناع هو نشر الوعي السياسي و الايديولوجي، و ادوات هذا النشر ينبغي أن لا تبقى مقصورة على الجهاز السياسي ـ الحزب ـ بل لا بد من تعاون مع اجهزة التربية و التكوين و الاعلام و تنشيط الشباب و تربيتهم تربية وطنية تستمد اصولها من الماضي الحافل بالعبر و المآثر المجيدة قصد تكوين

مواطن واع بمسؤولياته ازاء كل مكونات المجتمع مهما كانت طبيعتها (1).

ان التكوين السياسي و الايديولوجي يوهل المواطن و النائب و الموظف بالقدرة اللازمة للعمل، ذلك لان عدم الشعور بالمسوولية ناتج اساسا من الفراغ الثقافي و التكوين السياسي و الايديولوجي، مما يجعل كل من الموظف و النائب و المواطن يتأثرون بالتيارات الفكرية و اساليب الغزو الثقافي فيتحول هولاء من الطاقة الموجه الى خدمة المصالح المحلية الى طاقة للتعطيل و التاخير.

ان مراعاة العوامل المشار اليها آنفا توصلنا الى مستوى معين من تهيئة الظروف المناسبة لنجاح عملية الاصلاح الادارى. غير أن فعالية هذه ترتبط ارتباطا وثيقا بماورثته الادارة المحلية من مخلفات العهد الاستعمارى، سواء تعلق الامر بالهيكل التنظيمي أو بالقوانين او بعقليات الاطار البشرى، و احداث تغيير في هذه المجالات يحتاج الى الدقة في العمل و الاستمرارية لان ما بنته الادارة الاستعمارية في مدة (130) سنة لا يمكن القضاء عليه في فترة وجيزة و بوسائل قليلة انما يتطلب الموقف تخطيطا و تنظيما دقيقا يجعل الادارة المحلية اداة في يد المواطنين تحقق رغباتهم و توفر لهم الامن و الاطمئنان و هذا لن يتم الا بوجود اطار بشرى نزيه و ملتزم.

2 – تهيئة الموظـف.

نظرا للمكانة التي يحتلها الموظف الادارى في عملية تنفيذ أعمال الادارة المحلية، و تقديم الخدمات الى المواطنين و تمثيل الحكومة فان نجاح عملية اصلاح الادارة المحلية يتوقف على عدة عناصر من شأنها تهيء ظروف الموظف من هذه العناصر :

– الاعداد و التكوين.

– ازالة الصعوبات التي تعترض الموظف.

أ – الاعداد و التكوين

تعتمد الادارة الناجحة على عملية التكوين المستمر الذى لا ينتهي بمجرد الوصول الى الوظيفة، و التكوين اثناء الوظيفة يمكن الموظف من مقارنة الجانب النظرى بالجانب العملي و من ثم اتخاذ الموقف المناسب.

ان النظام التكويني السائد حاليا يعتمد على الجانب البنيوى في اعداد الاطار الذى يستمد اصوله من المدرسة البنائية الاوربية، و مفاد هذا النظام تثمين الشهادة دون مراعاة مستوى اداء الوظيفة.

ان للمنهج البنيوى محاسن و عيوب، فمن حيث المحاسن كسب الموظف مهنة دائمة و حمايته من القرارات التعسفية اما من حيث العيوب فهو اعتماد الشهادة دون مراعاة مستوى الاداء في الوظيفة (2) و استنادا الى هذا المنطلق نجد ضمن جهاز الادارة المحلية موظفين ليسوا في مستوى الوظيفة التي يقومون بها نتيجة الاوضاع التالية :

---

1 – الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، رئاسة الجمهورية، تعليمة رئاسية رقم 18، حول تربية الاجيال الصاعدة و توجيهها، 22 نوفمبر 1984.

2 – د. عمار بوحوش، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، مرجع سابق، ص : 334.

- أسلوب الاختيار.
- أسلوب الترقية.
- نظام الاجور.
- نظام التكوين.
- أسلوب الاختيار.

تنص المادة (26) من قانون الوظيفة العامة على أن : (يتم توظيف الموظفين تبعا لاحدى الكيفيتين أو الكيفيتين معا المبينتين أدناه :

- مسابقات عن طريق الاختبارات.
- مسابقات عن طريق الشهادة...) (1).

ان اعتماد الادارة المحلية في اختيار الموظف الادارى استنادا الى المسابقة عن طريق الاختبار أو الشهادة لا يمكن أن ياتي بالاختيار الدقيق لذوى الكفاءات العالية الامر الذى يستوجب اتباع عادة الاختيار بفترة تدريب خاصة و متابعة ميدانية توهل الموظف الى مستوى الوظيفة المسندة اليه ، وكذلك ارتكاز الاختيار على أساس الجدارة و القدرة الادائية.

- أسلوب الترقية

تتم ترقية الموظف بعد الانتهاء من التمرن استنادا الى الاقدمية و النقطة المرقمة و التقدير العام للانتقال من درجة الى أخرى (2). و يكسب هذا الوضع صفة ديمومة الوظيفة، و ديمومة الوظيفة أصبحت بمثابة الحصن الذى كثيرا ما يكسب موظفي الادارة المحلية حب التواكل و اللامبالاة خاصة و أن المحاباة و الوساطة أصبحت تلعب الدور الرئيسي في الترقيم و من ثم الترقية. وهذا سمح لكثير من الفاشلين في حياتهم الوظيفية بالترقية الى وظائف ادارية لا يملكون موهلاتها الادائية، و هذا ما يجعل ظروف العمل غير مشجعة للاخرين على بذل المزيد من الجهد من جانب، ومن جانب ثاني لجوء الموظفين الى أسلوب التقرب الى الرئيس الادارى و تاييده في الصواب و الخطاء قصد بلوغ هدفه و لو كان على حساب هدف التنظيم.

- نظام الاجور

من العوامل التي تدفع الموظف الى أن يعمل أكثر العامل المادى، و للموظف الحق في أن ياخذ مرتبه بعد اداء الخدمة استنادا الى الرتبة أو الوظيفة التي يشغلها و قد حسم المشرع هذا الموضوع و لم يترك لقادة الادارة المحلية التصرف في هذا الجانب. غير أن هناك ما يلحق بالمرتب كالتعويضات و المكافآت فان كان الاصل فيها أنها تصرف للمجدين في عملهم فان التجربات اثبتت لنا أن الذى ياخذ المكافأة هم الاسبقية الاقرب فالاقرب الى الرئيس الادارى، و هذا بدوره ينعكس على الجو العام للعمل و يوثر في قوى الانتاج و من ثم تعطيل سير المصالح المحلية.

---

1 — 2 — أمر رقم 66 — 133 مورخ في 2 يونيو 1966، يتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية مواد : 26، 34.

نظام التكوين

التكوين بشقيه ـ السابق للخدمة و أثنائها ـ يشكل أحد المحاور الهامة في تهيئة الاطار البشرى للتسيير الادارى، و هذا ما دلت عليه المادة (22) من قانون الوظيفة العامة عندما نصت على أن : (تتخذ الدولة و الجماعات المحلية و الموسسات و الهيآت العمومية . . . التدابير اللازمة لضمان تكوين المترشحين لوظيفة عمومية، وكذلك تحسين معارف الموظفين العاملين و ترقيتهم . . .) (1).

ان عمر هذه المادة طويل لكن استخدامها لا زال في مهده و لعل السبب في ذلك هو ما تتضمنه الادارة المحلية من اطار بشرى بصفة خاصة. و معلوم أن ابواب التوظيف فتحت بعد الاستقلال لمن يعرف القراءة و الكتابة، و كانت الحاجة اشد عندما بقيت كثيرا من وحدات الادارة المحلية مشلولة الحركة انسانيا و ماديا الا أن هذه الوضعية ينبغي أن لا تستمر. غير ان الواقع كان خلاف ذلك لسببين هما :

ـ احتكار الوظيفة الادارية من طرف الذين انتسبوا الى الادارة المحلية في وقت مبكر و أصبح لهم مركزا معتبرا في الادارة.

ـ بعد قطاع التعليم العام عن علوم الادارة مما أفرز قوى بشرية لا تتجاوب عليا مع الوظيفة الادارية اتهمت بانها غير قادرة على أداء الوظيفة المسندة اليه .

و بناء على ذلك نجد أن التكوين المقصود في عملية تهيئة الاطار البشرى هو ذلك التكوين الذى يمكن الموظف من المعارف العمومية في مرحلة أولى، و في معارف خاصة بالوظيفة في مرحلة ثانية، ثم أن مهمة التكوين لا يمكن أن تكون محددة بفترة تربصية بل ينبغي أن تستمر و لو في شكل ندوات و لقاءات دورية لتحسين معارف الموظفين و جعلهم أكثر قدرة على الاداء في تحقيق مخططات الادارة المحلية.

مما سبق يتضح لنا و أن فيه عدة عوامل توثر على تهيئة الموظف و مدى استعداده و نجاحه في وظيفته كاسلوب الاختيار و الترقية و نظام الاجور و التكوين. وكل هذه العوامل ينبغي أن تذلل أمامها الصعوبات الناتجة عن التسيير الادارى.

ب ـ ازالة الصعوبات

ان مسألة الاطار البشرى مسألة متشابكة الابعاد تنطلق من أسلوب التوظيف الى التدريب و التكوين الى الادماج و الترسيم الى الترقية و التكليف بالمسوولية الى المحيط الاجتماعي و الاقتصادى و السياسي و طرق التنمية في كل هذه الجوانب يجد الموظف صعوبات تقلل من درجة فعالية العمل الامر الذى يقتضي ازالة هذه الصعوبات منها :

صعوبات يفرضها واقع الوظيفة

يعمل الموظف ضمن جهاز ادارى رسمي يتطلب منه احترام التنظيم و تطبيق القانون في الوقت الذى يدخل فيه هذا الموظف في تنظيم غير رسمي مع المواطنين، و ان اتفق النظامان في حالات أخرى من المؤكد انه يختلف في مجالات اخرى مما يجعل الموظف يعاني من صعوبات ممارسة الوظيفة اهم هذه الصعوبات :

---

1 ـ أمر رقم 66 ـ 133، مرجع سابق، مادة 22 .

التطبيق الحرفي للقوانين

يلتزم الموظف بالتطبيق الحرفي لنصوص القانون لحماية نفسه من توقيع العقوبات لكنه بالمقابل من ذلك يتلقى السب و الشتم من قبل المواطنين فيودى به الحال الى تعطيل سير المصالح المحلية ، و التوفيق بين تطبيق القانون و ارضاء المواطنين صعب، و قد اثبتت الدراسة الميدانية أن الموظف يبدى تمسكه بالقانون في حالات وفي حالات أخرى يستعمل القانون حسب مزاجه وبالكيفية التي يريده و نستنتج من ذلك أن الصراع بين التنظيم الرسمي و التنظيم الرسمي يوثر على سلوك الموظف، و يزرع في الوسط الاجتماعي بذور الوساطة و المحاباة و التحايل على القانون و التمايز في تقديم الخدمات الى المواطنين . . وكل هذا و غيره يودى حتما الى واقع ادارى صعب يتعذر معه ادخال أى مخطط اصلاح على مستوى الادارة المحلية .

غياب التنظيم و التخطيط

استنادا الى النصوص التنظيمية نجد أن هيكل البلديات المسير يقسم الى مصالح ادارية و أخرى تقنية و يتسع حجم هذه المصالح تبعا لعدد سكان كل بلدية الا أن ما يلاحظ أن هذا لا يمارس الا بصورة جزئية في بعض البلديات و هو متداخل من حيث توزيع المهام و تولية المناصب، و قد اثبتت لنا الدراسة الميدانية أن الشغل الشاغل للموظف هو كيفية الحصول على منصب اعلى من الذى هو فيه فان كان في هذا المطلب هو غريزة في النفس البشرية فان الموقف يقتضي تعود الموظفين على فنيات التنظيم و التسيير و التخطيط من أجل تطوير المصلحة الى حالة افضل من التي هي عليها .

صعوبات ناتجة عن ممارسة الوظيفة

يعمل الموظف بين طرفين متناقضين هما جهاز الحكومة و المواطن . فمن حيث جهاز الحكومة نجد الموظف في اطار التسلسل الادارى يخضع الى رئيسه منه يتلقى التعليمات، و يحصل بواسطة على التشجيعات أو الترقيات كما ينال منه التوبيخ و التنزيل من الرتبة تبعا لسلوكه .

و بالفعل أن كل موظف يدرك أن تشجيعه و ترقيته لا تتم الا بناء على الدعم الذي يحصل عليه من طرف رئيسه و من خلال المعاملة و الاستجوابات مع الموظفين تبين لي بأن أهم وسيلة للحصول على الدعم هي :

- مجاملة الرئيس الادارى و لو كان ذلك على حساب الواقع، و اظهار نتائج الاعمال مع اخفاء عوامل الضعف.

- التقرب الى الرئيس و اظهار عنصر الخضوع عن طريق الاحترام، الهدايا، الزيارات، اظهار التفاني في العمل .

كل ذلك من أجل أن يتغاض الرئيس الادارى عن أخطاء مرووسيه و يشجعهم و يرقيهم الى مسووليات أعلى مما يترتب عليه ترك العمل من المجدين و وضع الرجل المناسب في غير مكانه .

أما ان تعارض الرئيس الادارى مع أحد مرووسيه بسبب عدم استخدام المرؤوس للاساليب السابقة فإن المرووس يقلق و يودي به الحال الى التواكل او الاهمال . غير أن الموظف الواعي بمسوولياته هو الذى يعلم أنه لا يعمل لرئيسه أو لان يقال عنه إنه

عامل مجد و ينتظر جزاءه بل العامل النزيه هو الذي يتأكد بأنه مكلف بأداء خدمة – تحت إشراف أي رئيس – وفقا للقانون و أن ترقيته أو عقوبته محددة قانونا و لا يتخوف أبدا من رئيس عادل .

أما من حيث تقديم الخدمات الى المواطنين فانها تشكل المحور الرئيسي في عمل وحدات الادارة المحلية . غير أن الموظف يتلقى صعوبات في تقديمه للخدمات من حيث عدالة التوزيع و قلة الامكانيات مقابل كثرة الطلب ، و الموظف و هو يقدم الخدمات سيجد في وسط المواطنين عدم رضا و شكايات و اتهامات توجه اليه مما ينعكس عليه بعدم رضا الرئيس على مرؤوسيه و اتهامه بعدم قيامه بالمهام الموكولة اليه ، و يكون بذلك الموظف في وضع مقلق الاسباب أهمها :

– التزام الموظف بتطبيق القانون رغم غموضه و قلة امكانياته العلمية و الفنية .

– ان الموظف يعمل بضغط لكن رئيسه هو الذي يجني ثماره مما يقلل من معنوياته .

– ان الوساطة و المعارف و تدخلات الرئيس الاداري في عمل الموظف و قضاء مصالح يخل بعملية التنظيم و ترتيب الاعمال مما يؤدي الى قلق الموظف و من ثم تأخر الاعمال و من ثمة يجد الموظف صعوبات جمة في تقديم الخدمات .

استنادا الى ما سبق نجد أن ممارسة الموظف لعمله يتلقى عدة صعوبات متصلة بمدى التزام الموظف بتوجهات رئيسه و احترام القانون و تقديم الخدمات الى المواطنين و ما يسفر عنه من جو مناسب يساعد على تحقيق عملية الاصلاح الاداري ، و عليه فان قضية تواجد الاطار البشري على مستوى الادارة المحلية يخضع الى اعتماد سياسة واضحة في التدريب و التوظيف و الادماج و الترقية من أجل توفير جو مناسب لممارسة العمل ، و مواجهة كل المصاعب الناتجة عن الممارسة الميدانية ، و أن على الموظف أن يتصرف بحكمة تحسبا لما ينتج عن تصرفاته من أضرار من طرف الجهة الادارية الوصية أو الرئاسية أو من طرف المواطنين غير أن هذا التحسب لا ينبغي أن يكون على حساب مشاريع العمل بل أن على الموظف أن يأخذ بأسباب النجاح و يبتعد عن عوامل الفشل حتى يوفر في النهاية الجو المناسب لتحقيق عملية اصلاح الادارة المحلية .

رابعا – تقييم عملية الاصلاح

مما لا شك فيه أن لعملية المتابعة و التقييم أهمية بالغة في تحقيق النتائج المرجوة من عملية الاصلاح من حيث أن الوضع سيسفر عن عدم معرفة ما تحقق مما هو مطلوب ، و من ثم عدم معرفة المشاكل المعرقلة لسير العملية و يؤدي الوضع و لا محال الى استفحال الامر و من ثم تبديد أموال الدولة دون مبرر .

ان تقييم عملية الاصلاح يهدف الى معرفة ما تحقق بالقياس الى ما هو مطلوب من عملية الاصلاح ، غير أن الوصول الى هذه المعرفة يشكل عقبة من حيث المعايير المستخدمة للتقييم و الوقت اللازم لاجراء عملية التقييم ، وحتى يمكن التوصل الى حصر صعوبات في طريق الانجاز يتطلب إصلاحا أو مراجعة كلية لخطة الاصلاح المرسومة ، فما هي الوسائل و المقاييس المستخدمة لتحقيق عملية الاصلاح ؟ هذا ما يمكن معرفته على نحو ما يلي :

1 ـ أسس التقويم

تختلف أسس التقويم تبعا للموضوع المراد تقويمه غير أن هناك قاسما مشتركا بين مختلف الموضوعات يتمثل في قياس العمل المنتج او المحقق بما هو مطلوب في عملية الانجاز الا ان هذا المقياس يبقى ناقصا ما لم تستخدم مقاييس اخرى خاصة بموضوع كل عمل أهم هذه المقاييس هي :

أ ـ المقياس الكمي :

يستخدم هذا المقياس لتقويم الاعمال من الناحية الكمية وقياس ما تحقق لما يرغب في تحقيقه ، ويمكن استخدام هذا المقياس في عملية الاصلاح الادارى من حيث توفير الامكانيات المادية والبشرية، ومن حيث العمليات التي تم اصلاحها والعمليات المتبقية، كما ان هذا المقياس يمكن استخدامه في عملية الجرد والتقويم السنوى الذى يجعل من المتابعة عملية مستمرة هدفها تحقيق النتائج .

ب ـ المقياس الزمني والمالي :

يمكن استخدام المقياس الزمني والمالي كلساس لتقويم عملية اصلاح الادارة المحلية، فمن حيث استخدام الجانب الزمني نجد أن المشاريع الناجحة هي المشاريع التي تحقق الاهداف المحددة لها في اقرب وقت ممكن، ومن حيث الجانب المالي نجد ان المشاريع التي تحقق باقل تكلفة ممكنة هي المشاريع المفيدة.

ان استخدام المقياس الزمني والمالي في عملية التقييم تتطلب أن يجرى التقويم بعد عملية التنفيذ مباشرة وعلى مراحل فان تركت الى النهاية وبعد استفحال المشاكل يكون من الصعب مراجعة مسار عملية الاصلاح ، ويكلف في نفس الوقت مبالغ مالية دون مبرر.

حـ ـ المقياس الادائي :

يمكن استخدام مستوى الاداء كأحد المؤشرات لبيان مدى تقدم الاصلاح ، ومستوى الاداء يظهر من خلال قدرة الادارة على حسن التسيير وتقديم الخدمات وتسهيل الاجراءات الإدارية. غير ان فعالية هذا المقياس تبقى نسبية ومرنة بحيث تظهر الادارة من خلاله بانها جيدة في اوقات وعاجزة في أوقات أخرى لكن مع ذلك تبقى فعالية الاداء احد الركائز الهامة في الاستفادة من الامكانيات المادية والبشرية لتنفيذ خطة الاصلاح .

د ـ مقياس العمل الاجمالي :

يمكن تقويم خطة اصلاح الادارة المحلية بالاعتماد على أساس التقويم الاجمالي للعمل سواء كان ذلك من حيث الاعمال أو الاشخاص.

فمن حيث تقويم الاعمال يتعين استخدام المقياس الكمي والزمني والمالي ومستوى الاداء قصد معرفة ما تحقق لما هو مطلوب، وما هي الايجابيات والسلبيات والحلول اللازمة في فترة زمنية معينة لتدارك النقص وتحقيق الاهداف.

أما من حيث الاشخاص للنظر إليهم من حيث الامكانيات العلمية والفنية ومردودية القائمين بعملية الاصلاح للوقوف عند اوجه النقص البشرى أهي محصورة في الجانب النوعي أم العددى او لاسباب أخرى ؟ .

ان تقويم الاعمال و الاشخاص يخضع لاساليب متعددة نذكر منها :

- تقويم لجنة خاصة بمخطط الاصلاح منذ وضع الخطة الى تحقيق النتائج .

- تقويم الجهات الادارية الوصية لاعمال الجهة القائمة بالتنفيذ .

و الشرط الاساسي الذى يجمع هذه الاساليب هو شرط الكفاءة و النزاهة في التقويم، و التجرد من الانانية و حب الذات كل ذلك من أجل استخدام مقياس العمل الاجمالي استخداما أمثل في معرفة مدى تنفيذ عملية اصلاح الادارة المحلية.

إن المقاييس المشار اليها تشكل موشرات عامة في قياس مستوى الاداء و تحقيق عملية الاصلاح ، و بما أن هذه العملية هي عملية مخططة فانها تحتاج الى مراحل للتنفيذ مما يستوجب تحديد موشرات تدل على مدى سلامة تطبيق خطة الاصلاح غير أن هذا لا يكفي وحده بل يحتاج الى ادوات للتقويم فما هي ؟.

2 - وسائل التقويم

يعتبر العمل المحقق في أى خطة أهم مقياس في تقدير مدى سلامة الخطة المرسومة. غير أن معرفة هذا العمل أو الحرص على انجازه يحتاج الى وسائل يتعين اتباعها في عملية التقييم من هذه الوسائل المتابعة الميدانية و التقارير و الندوات.

أ - المتابعة الميدانية :

من الوسائل الهامة في عملية التقييم أسلوب المتابعة الميدانية و النظر في سير العمل و توزيع الموظفين و معنوياتهم ازاء تنفيذ الخطة، و من خلال ذلك يدرك المشرفون حقيقة سير عملية الاصلاح و ما هي الصعوبات التي تعترضه في عين المكان، و بالرغم من فعالية أسلوب المتابعة فانه صعب التنفيذ للاسباب التالية :

- طول الوقت الذى يقضيه المشرف في المتابعة و برمجة الزيارات.

- عدم توفير الاطار الذى لديه المام بعملية الاصلاح و ان وجد غالبا ما يكون محل تقييم لا وسيلة متابعة.

- اقتصار المتابعة على عناصر تجلب انتباه القائم بها دون العناصر الاخرى مما يجعلها جزئية.

استنادا الى هذه الاسباب و غيرها نجد أن أسلوب المتابعة قليل الفعالية وكذلك نتيجة قلة استعماله مما فتح المجال امام المشرفين الى الاكتفاء بالتقارير الدورية.

ب - التقارير :

تعتبر التقارير الأسلوب الادارى المعتاد في متابعة المشاريع و بيان ما تحقق و ما لم يتحقق ، و التقارير تضمن حقائق مكتوبة تمكن من التداول و تحليل الحقائق. و الرجوع اليها ، و اعتمادها كمستندات ادارية لترشيد عملية الاصلاح ، و التقارير قد تختلف من حيث المضمون الا أن هدفها واحد ، و تتمحور بصفة إجمالية حول ثلاثة اشكال رئيسية هي :

- تقارير احصائية.

- تقارير في شكل خرائط و رسوم.

- تقارير في شكل عرض القضايا و تحليلها .

والاشكال الثلاثة يمكن استخدامها في تقرير واحد كما يمكن استخدام كل تقرير على حدة، وما يتناسب وعلية اصلاح الادارة المحلية هو استخدام هذه الأشكال حسبما يمليه المطلوب من وضع التقرير الا ان الشيء الذي يتعين مراعاته في وضع التقرير هو توفير جملة من الشروط الفنية لصياغة التقرير نذكر منها :

– التركيز على معاينة الصعوبات:

من شروط التقرير الجيد تحديد موضوع التقرير وبيان ما تم وما لم يتم بالقياس الى ما هو مطلوب في فترة زمنية محددة واستخلاص الصعوبات التي واجهت التطبيق لاتخاذ الحلول والتدابير في الامدين القريب والمتوسط، غير أنه من شروط معاينة الحقائق طرح الوقائع كما هي دون مجاملة او تغطية لوجه من الاوجه وان لم يتوفر عنصر الصراحة تكون عملية التقييم عملية سلبية ويزيد الموقف خطورة وتعقيدا.

– اختصار التقارير :

العمل الاداري ليس كالعمل الشخصي، والتقرير هو من أعمال الادارة ويحتاج الى الاختصار والتركيز والوضوح والدقة، وعدم مراعاة هذه الخصائص يجعل التقرير عديم الفائدة اما لعدم قراءته لطول التقرير او عدم وضوح مضمونه او عدم اعتماده على حقائق او وجود كلمات به تحتمل التاويل نتيجة الغموض.

ان التقرير الجيد يعد وسيلة هامة في يد الرؤساء الاداريون بمعرفة ما يجري تحت اشرافهم ومن ثم اتخاذ المواقف والحلول وفقا لما يصلهم بواسطة التقارير، وعليه فان التقارير كلما كانت أقرب الى الواقع كلما استطاع الرؤساء متابعة ما يجري في نطاق اشرافهم.

– السرعة والاعتماد على الحقائق :

بما أن هدف التقرير هو معاينة المشاكل وابلاغ الجهات الادارية الوصية في أقرب وقت بما حدث وما يمكن إن يحدث لاتخاذ الاجراءات الوقائية قبل أن يزيد المشكل تعقيدا او يمتد اثره الى قضايا اخرى فان الموقف يقتضي السرعة في اخبار الجهات الوصية الا ان شرط السرعة هذا غالبا ما يكون على حساب الدقة والوضوح والمحرر للتقرير يتعين عليه أن يبتعد عن الالفاظ الغامضة والاراء الشخصية ذلك أن التقارير يتعين إن تستند الى حقائق وبيانات فعلا موجودة، وعليه فإن فعالية التقرير تكمن في العامل الزمني والدقة والوضوح والصدق والابتعاد عن أوجه المجاملة.

من خلال الشروط – السابقة الذكر – نجد أن التقارير من الوسائل الادارية الهامة التي تستعمل في عملية المتابعة وتقييم مستوى الاداء واستخدامها في مجال الاصلاح الاداري يشكل إحد المقومات الرئيسية لنجاح عملية اصلاح الادارة المحلية.

ح – الندوات :

من الوسائل الهامة في تحقيق عملية الاصلاح الاداري عقد لقاءات وندوات دورية تمكن من تشخيص صعوبات التطبيق بطريقة جماعية وفي وحدات ادارية مختلفة، كما تمكن من وضع الحلول المناسبة من حيث الزمان والمكان وللندوات واللقاءات الدورية فوائد أبعد من ذلك منها :

– فوائد متعلقة بتكوين المشرفين، وتمكينهم من الحلول والوسائل الممكن استخدامها للقضاء على صعوبات الانجاز ومن ثم توحيد اسلوب العمل لوحدات ادارية مختلفة.

— فوائد متعلقة بقوة الرأى الجماعي في حل القضايا المطروحة و ذلك لان الفرضيات والاساليب ليست دائما هي الحقائق المرادة، و هذا ما ذهب اليه احد الباحثين عندما قال : (الفرضيات تصبح حقائق اذا كانت صحيحة اما ان كانت خاطئة فانها تبقى مجرد تقييم شخصي للموضوع و انطباعات ظاهرية قد تكون مظللة في اكثر الاحيان) (1). من هذا و غيره يتبين لنا ان الندوات و اللقاءات الدورية تشكل احد الاساليب الاكثر واقعية في العمل الادارى. غير ان فائدة الندوة المحققة فعلا تتوقف على التحضير لها و ادارتها و احترام ما تقرره من نتائج .

ان تجربة الملتقيات و الندوات الخاصة بتقييم و متابعة استعمال اللغة الوطنية في الادارة قد اثبتت فعاليتها رغم قصر مدة استخدامها و رغم الصعوبات التي تعترض تطبيق اللغة الوطنية فان نتائجها ظهرت على مستوى الادارة المحلية، و اصلاح الادارة المحلية لا يقل اهمية عن عملية استعمال اللغة الوطنية في الادارة مما يجعل ضرورة وضع خطة عمل شاملة للاصلاح من حيث الاساليب و الادوات.

مما سبق يتضح لنا بأن عملية تقييم اصلاح الادارة المحلية ينطوى على اهمية بالغة في عملية تحقيق النتائج المرجوة، و أن غيابها يسفر عن عدة نتائج نذكر منها :

— صعوبة وضع تقرير يشخص المشاكل و يثبت ما تحقق فعلا و ما لم يتحقق بالقياس الى الاهداف المرسومة سلفا .

— ان غياب التقييم ينجر عنه عواقب مالية و اقتصادية تمتد أبعادها الى الوضع الاجتماعي عن طريق عجز الادارة المحلية عن تقديم الخدمات الى المواطنين .

استنادا الى هذه النتائج من الضرورى أن تتم المتابعة عند نقطة معينة من مراحل التنفيذ و على شرط أن توضع لذلك هياكل تشرف على ذلك عند وضع الخطة و لو تركت المتابعة الى نهاية المشروع لصعب معها التقييم و من ثم صعوبة العلاج اذ ن الوقاية خير من العلاج .

و خلاصة الموضوع إنه من خلال دراستنا لواقع الادارة المحلية الاقتصادى و الاجتماعي و الادارى تبين لنا بان هناك دواعي و أسباب تستوجب اصلاح ما هي عليه الادارة المحلية كمرحلة أولى لاحداث اصلاح شامل للجهاز الادارى على المستوى الوطني ، و قد تبين لنا من خلال الدراسة الميدانية أن العامل البشرى كان و لا زال المحور الرئيسي المقصود من عملية التغيير، و قد رأينا كيف أن الاصلاح لا بد ان ياخذ بعين الاعتبار الظروف الاقتصادية و الاجتماعية و البشرية و يوجهها بالكيفية التي تجعل من جهاز الادارة المحلية وسيلة لتقديم الخدمات و توفير الظروف المناسبة التي تحد في الواقع من المساواة الحقيقية بين المواطنين . غير أن ذلك لا يمكن أن يتم ما لم يتوفر للادارة المحلية جهاز ادارى قادر على تسيير و توجيه المصالح المحلية نحو الاهداف المحددة لها ، و الجهاز الادارى الموجود حاليا و ما ينطوي عليه من إمكانيات مادية و بشرية و قانونية في مقابل ما ينتظر منه من أعمال يبقى عاجزا عن اداء المهمة الملقاة على عاتقه ما لم يكن هناك اصلاح عاجل لما تعانيه وحدات الادارة المحلية.

---

1 — د . السيد الهوارى، الادارة (الاصول و الاسس العلمية)، مكتبة عين شمس، القاهرة، 1976، ص : 466 .

ـ الخـاتمـــة ـ

من خلال دراستنا للادارة المحلية في الجزائر على الصعيدين النظري والعملي لمسنا لوجه الالتقاء والابتعاد وعرفنا اسباب واساليب الالتقاء والابتعاد بانها مزدوجة الجانب تتعلق بالمحتوى القانوني والامكانيات المادية من جهة وكذلك الاطار البشري ومدى قدرته على التدخل والتحكم في سير المصالح المحلية. والتجربة التي مرت بها الادارة المحلية في الجزائر تنطوي على ايجابيات مقابل بعض الصعوبات يمكن استخلاصها من دراستنا للادارة المحلية في النظرية والممارسة قصد تقديم توصيات من شأنها تعالج وضع الادارة المحلية في الجزائر.

الايجـابيـات

ان تجربة الادارة المحلية في الجزائر قصيرة لكنها خطت مراحل هامة تمكن خلالها المواطنون من اختيار ممثليهم على مستوى المجالس البلدية والولائية ويتضح هذا أكثر من خلال النقاط التالية :

- توسيع صلاحيات الادارة المحلية وضبطها بمراسيم صدرت في 26 ديسمبر 1981. كي تتجاوب مع المطالب السكانية المتزايدة.
- ان قيام المجالس المنتخبة على مستوى البلدية والولاية يشكل مكسبا هاما في التعبير عن رغبات السكان وتطلعاتهم في مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.
- ان قرب الادارة المحلية من المواطن يدخلها في علاقات واسعة وأساسية مع السكان فهي الجهة المسؤولة عن تطبيق القانون وتحقيق رغبات السكان كما أنها الجهة المكلفة بوضع المشاريع والمخططات وفق احتياجات السكان والموارد المحلية المتوفرة. وهذا يكسب الادارة قوة تبعا للدور المسند اليها.
- ان اختيار قادة الادارة المحلية بواسطة الانتخاب لهو تطبيق لاحد مبادئ ثورة التحرير الكبرى في مرحلة البناء كالجماعية في المداولة والاغلبية في القرار والوحدة في التنفيذ. ومثل هذه المبادئ تكسب العاملين بوحدات الإدارة المحلية روح المبادرة والتشاور في مقابل محاربة روح التواكل والتهرب من المسؤولية والانفراد بالراي. وكل هذا يودى الى الاستقرار والى اطمئنان نفوس السكان فيمن يمثلونهم في مختلف المستويات.

ان مثل هذه المزايا تنعكس على وضع الادارة المحلية من حيث تمكين وحدات الإدارة من قدرة التسيير والاستمرارية والاستقرار. غير أن تحقيق رغبات السكان وحسن اداء الادارة المحلية لعملها لا بد وان تعترضه صعوبات تقلل من درجة الفعالية.

الصعـوبـات

ان التقاء الاطار النظرى للإدارة المحلية بالواقع العملي لها لا يسفر بالضرورة عن محاسن وحدها بل لا بد من أن بعض الصعوبات تعترض طريق الادارة المحلية يمكن اجمالها في النقاط التالية :

1 — عدم تناسب النصوص القانونية التي تحكم الادارة المحلية و مكملاتها مع حجم الاعمال المسندة اليها و الامكانيات المستخدمة.

2 — غموض النصوص القانونية و احتمالات تأويلها و غياب الكفاءات القادرة على التحليل و التفسير، و من بين الموضوعات الغامضة نجد :

— النصوص التي تنظم علاقة المجلس الشعبي الولائي بالمجلس التنفيذي من جهة و الوالي من جهة ثانية.

— النصوص المتعلقة باتصالات المجلس الشعبي الولائي في الاتجاهين الافقي و العمودي، أي أن للمجلس منفذ واحد يتصل بواسطته هو الوالي.

— أما فيما يتعلق بالمجلس الشعبي البلدي فان الصعوبات القانونية تتضح من خلال ضخامة الاعمال مقابل ضعف الامكانيات و الجهاز الاداري المنفذ، و ادى هذا الوضع الى قتل روح المبادرة و فتح المجال الى التهرب من المسؤولية و سيادة روح اللامبالاة.

ان غموض النصوص القانونية و عموميتها تؤدي و لا محال الى تشكيل صعوبات في طريق عمل الادارة المحلية.

3 — من الصعوبات أيضا التركيبة البشرية التي لا زالت دون المستوى النوعي المطلوب خاصة جانب الوعي السياسي و الشعور بعظمة المسؤولية و نتيجة لذلك استمرت ظاهرة التكتل القبلي او المصلحي ضمن الجهاز المنتخب و المعين و انعكس هذا على عمل الادارة المحلية.

4 — الضغوط التي تمارسها جهات مختلفة على المجالس الشعبية (البلدية، و الولائية) وقد اسفرت هذه الضغوط عن عدة نتائج نوجزها فيما يلي :

- انفراد رؤساء المجالس الشعبية بالقرار رغم تأكيد النصوص على الجماعية.
- اتخاذ قرارات ارتجالية رغم تأكيد النصوص على المداولة و مشاورة الرأي الجماعي.
- تعطيل المشاريع المبرمجة نتيجة اعمالا ظرفية.

و في كل الحالات فان تدخل الجهات المختلفة المباشر أو غير المباشر يضر بالمشاريع المحلية و يؤخر انجازها ان لم تتوقف.

5 — الصعوبة الخامسة تتصل بنظام الوصايا، الاصل في نظام الوصايا أن يعمل على توحيد نماذج التسيير و يفسر القوانين و ينشط عمل وحدات الادارة المحلية. غير ان الجهات الوصية سرعان ما تتحول الى جهات معطلة و مفرضة الضغوط على وحدات الادارة المحلية باساليب مختلفة منها :

- تأخير المصادقة على المشاريع المقدمة اليها.
- ترك النصوص القانونية غامضة.
- ضعف المتابعة و تنشيط الاعمال.

كل هذه الاساليب و غيرها تجعل نظام الوصايا أداة للتعطيل لا للتقويم و التنشيط.

6 — أما الصعوبة السادسة فهي تتعلق بضعف علاقة المجلس الشعبي الولائي بالحزب من جانب و المجالس الشعبية البلدية من جانب ثاني ، و قد أدى هذا الى انكماش دور المجلس الشعبي الولائي من الناحية العضوية و الوظيفية. و هذا ان دل على شيء فانما يدل على ان المجلس الشعبي الولائي بعد لم يتمكن من السلطة اللازمة لقيادة الولاية، و هذا لن يكون له ما لم يكن رئيسه ممثل للدولة و الشعب على مستوى الولاية.

ان استمرارية الوضع السائد يعيق عمل الادارة المحلية و ينقص من دورها كوحدة لا مركزية الامر الذى يتطلب وضع كل الاساليب لتقوية الايجابيات و تلافي الصعوبات و لحسم الموقف نورد التوصيات التالية.

التوصيات

بناء على ما توصلنا اليه من قبل في تحديد مواطن القوة و الضعف في مجال تطبيق الادارة المحلية على ولاية البليدة يمكن استخلاص التوصيات التالية :

التوصية الاولى

تتعلق التوصية الاولى باصلاح الاطار القانوني الذى يحدد صلاحيات المجالس الشعبية و علاقتها مع الهيآت السياسية (الحزب) و الادارية (السلطة التنفيذية) سواء كانت هذه العلاقة علاقة افقية او عمودية و هذا يتطلب على وجه التحديد ما يلي :

أ — التطابق الكلي للقوانين و نصوصه التطبيقية مع محتوى الميثاق و الدستور.

ب — منع التفسيرات الضيقة للقانون و التأكيد على احترام تطبيقه .

حـ — اعداد مجموعة النصوص القانونية و مكملاته في كتيبات مبوبة حسب موضوعات عمل الادارة المحلية انطلاقا من نصوص الميثاق و الدستور ثم القوانين و المراسيم و القرارات و التعليمات و المناشير.

د — اصدار مجلة قانونية تركز على اهتمامات المواطنين و شرح النصوص القانونية لهم لاجل أن يقف المواطن مع الادارة المحلية و يدعم عملها لا أن يقف ضدها .

ان مراعاة هذه التوصية توفر الاطار القانوني العام و التفصيلي للادارى و المنتخب بصفة خاصة و المواطن بصفة عامة و هذا ما يجعل للادارة المحلية فعالية في التنفيذ و انجاز المهام في الوقت المحدد لها .

التوصية الثانية

تتعلق التوصية الثانية بالإطار البشرى المحرك لقوى العملي . ان الاطار البشرى لا يمكن التحكم فيه ما لم يتم احترام مقاييس الاختيار — بالنسبة للمنتخبين و المعينين— و وضع الرجل المناسب في المكان المناسب.

ان اختيار الرجل المناسب يقتضي مراعاة الشروط القانونية و الوظيفية و المالية و انهاء عهد المحافظة على المنصب.

ان فعالية العضو المنتخب يقتضي انتداب أعضاء الهيئة التنفيذية، و الغاء

ازدواجية العضوية، اى تطبيق أسلوب المقعد الواحد في المجلس الشعبي البلدى أو الولائي او لجنة القسمة يتمكن الاعضاء من الاضطلاع الكافي على ما يسند اليهم من أعمال .

ان فعالية الاطار البشرى كذلك ــ المعين و المنتخب ــ تتوقف على عاملين هما :

أ ــ عامل العلاقات الانسانية الذى يستلزم أن تكون علاقة تعاون و تكامل و تفاهم و انسجام من أجل خدمة المصلحة العامة، لا علاقات مصلحية يتحد الافراد في اوقات و يتنافروا في اوقات أخرى .

ب ــ عامل تطبيق نظاما للجزاء و المكافآت فالمجد يكافؤ على جده بالتشجيعات المادية أو بالترقية، و المهمل يجاز على حسب عمله .

ان مراعاة هذين العاملين يبرز الطاقات الحية القادرة على العمل فعلا.

ان الصراع القائم بين الاداريين القدماء و الجدد إساسه التخوف من فقد المنصب الامر الذى يتطلب من القائد الادارى الاعلى تفهيم العاملين معه بأن لكل واحد مكانته و أن كلاهما ضرورى و ان التفاهم و التلاحم أساس العمل، و هذا لن يتم الا بعقد ملتقيات و فترات تربصية تزيل الحواجز بين القديم و الجديد .

ان فعالية أعضاء المجالس المنتخبة تتوقف على الخبرة و هي لا تكتسب دفعة واحدة مما يتعين اعتماد أسلوب انتخابي تتجدد المجالس على ضوئه كل سنتين و تكون مدة العضوية ستة (6) سنوات بدل خمس (5) سنوات و ذلك كله من أجل الحفاظ على التجربة المكتسبة و ضمان الاستمرارية و تجنب التناقضات و اعطاء دفعا قويا لتحسين مستوى خدمات الادارة المحلية.

التوصية الثالثة

استنادا الى نتائج الدراسة الميدانية للوضع الاقتصادى و الاجتماعي لولاية البليدة، و الملخصة في ان المشاريع و الطموحات تفوق قدرات انجاز وحدات الادارة المحلية و عليه فانني أوصي بالعمل على تسطير البرامج و المخططات وفق الامكانيات المتوفرة لكل بلدية على حدة و أن تسطر المصالح المحلية حسب الاولويات حتي تتمكن وحدات الادارة المحلية من تسيير المصالح المحلية بكفاءة و فعالية كبيرة بدلا من السير بتأزم و الاعتماد على الغير.

التوصية الرابعة

تهدف هذه التوصية الى حماية المجالس المنتخبة و المسؤولين الاداريين من الضغوط و اعطاء اهمية لمداولات الهيآت المحلية و مصدر هذه التوصية هي العلاقة السائدة بين نظام الوصايا و وحدات الإدارة المحلية، فاصل وظيفة نظام الوصايا تنشيط و تنسيق و توجيه نشاط وحدات الادارة المحلية. غير أن الواقع العملي كشف لنا أن الجهات الوصية أصبحت تشكل عامل تأخير الاعمال ــ حسب تصريحات رؤساء المجالس الشعبية البلدية ــ بدل المساعدة و التنشيط. ان كان في مثل هذا الموقف حقيقة فانه لا ينبغي أن يوخذ على علته ذلك إن الموقف قد يكون صادرا من طرف جهة ادارية وصية معينة مصدره تصرفات شخصية. و معالجة القضايا الشخصية تكمن في التربية الخلقية

والنزاهة ومدى سيادة روح التفاهم والتعاون، ذلك أن وجود الجهة الوصية (الدائرة) اصلا لا يتعارض مع مصالح البلديات انما هو جهاز اداري وسيط ينشط ويوجه عمل وحدات الادارة المحلية.

التوصيــة الخامســة

تستمد هذه التوصية محتواها من الجذور التاريخية للادارة المحلية في الجزائر بحيث نجد أن عدد وحدات الادارة المحلية بعد الاستقلال كان كبيرا جدا، ويتميز بعدم القدرة على الاداء والحركة انسانيا وماديا وقانونيا ولاصلاح الوضع اتخذت الدولة الجزائرية اجراءات وقائية اهمها :

أ — تكوين اطارات عن طريق عقد لقاءات وندوات.

ب — اعانة البلديات ماليا.

ج — تخفيض عدد البلديات الى اقل من النصف.

د — تم في سنة 1984 اجراء تنظيم اداري جديد من أهم مظاهره :

- رفع عدد البلديات الى ما يقرب من (1500) بلدية.
- ظهور بلديات لاول مرة وهي عاجزة عن الحركة انسانيا وماديا.
- توحيد صلاحيات البلديات بغض النظر عن أهميتها الاقتصادية والاجتماعية.

استنادا الى هذه المؤشرات التاريخية أوصي بما يلي :

1 — اجراء دراسة ميدانية من طرف أخصائيين قبل انشاء أي بلدية.

2 — مراعاة موقع الادارة المحلية اقتصاديا واجتماعيا ووضع تنظيما لها يسمح باستثمار الموارد المتوفرة دون افراط او تفريط.

3 — توجيه وحدات الادارة المحلية الى العمل على زيادة فاعلية استثمار طاقاتها المادية والبشرية.

4 — التنسيق بين مختلف المصالح المحلية ووضع خطة على الاقل في الامدين (القصير والمتوسط)، لسير المصالح المحلية في اطار تكاملي.

5 — ضرورة توفر تصنيف مناصب العمل وتوظيف الاطار البشري اللازم لكل منصب مع مراعاة اهمية البلدية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا بدوره يقتضي تكوين لجان تقنية متخصصة في الادارة، والاقتصاد، الهندسة، علم الاجتماع والصحة، ويجري بناء على الإساس تكوين الاطارات اللازمة في مختلف المستويات ضمن موسسات التدريب والتكوين.

6 — ضرورة ربط وتوجيه قطاع التعليم والتكوين وفق خطة التنمية الاقتصادية، والعمل على تحسين مستوى التعليم كما ونوعا استنادا الى الجمع في البرامج التعليمية بين الجوانب العملية التطبيقية والجانب النظري الفكري.

7 — الحرص على توسيع الابحاث التطبيقية في كافة مجالات نشاطات وحدات الادارة المحلية، والتي من شأنها تبرز عوامل النقص وتضع العلاج في اقرب الآجال، وهذا بدوره يقتضي الربط بين العمل الميداني في

الادارة المحلية و التكوين العلمي الذى يسمح بانجاز الابحاث العلمية النزيهة.

كل ذلك من أجل اصلاح الادارة المحلية بالشكل الذى يجعلها قادرة علي تحقيق الاستثمار الكلي للطاقات البشرية و المادية و ما ينعكس بعد ذلك على راحة و أمن و استقرار المواطن.

- مما سبق يتضح و أن وحدات الادارة المحلية هي بالفعل القاعدة الاساسية للتنظيم الادارى و السياسي و الاقتصادى و إن نجاح النظام السياسي الكلي يتوقف على العناية الكافية ـ انسانيا و ماديا ـ بوحدات الادارة المحلية.

ان العناية بوحدات الادارة المحلية تعني تمكينها من السلطة اللازمة للاداء و توسيع مداخيلها الاقتصادية بواسطة قيام موسسات للخدمات، التجارة، النقل، الحرف استغلال الموارد المحلية احسن استغلال .... الخ.

ان وجود قاعدة اقتصادية لوحدات الادارة المحلية معناه قيام وحدات ادارية قوية على المستوى المحلي أولا ثم على المستوى الوطني ثانيا. معناه قيام نظام سياسي قوى يتجاوب مع المطالب الداخلية ثم المطالب الخارجية، و هذا بدوره يجعل النظام السياسي في مركز قوة يستطيع التغلب على عوائق التنمية التقنية و المالية و يحمي نفسه من اى خطر او تأزم اقتصادى.

....

- فهرس الجداول -

....

مراجع باللغة العربية

أولا : الكتب

1 ـ ابراهيم (درويش) ، الادارة العامة في النظرية و الممارسة، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للكتاب، الطبعة الرابعة، 1979 .

2 ـ أبو الخير (كمال حمدى)، الثورة الادارية و مشكلات التعاون، القاهرة : مكتبة عين شمس، 1975 .

3 ـ أحمد (محيو) ، محاضرات في المؤسسات الادارية، (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، 1979 .

4 ـ أحمد (رشيد) ، مقدمة في الادارة المحلية، القاهرة : الهيئة المصرية العامة للنشر، 1975 ؛

5 ـ أسماعيل (العربي) ، التنمية الاقتصادية في الدول العربية في المغرب ، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع 1974 .

6 ـ أسماعيل (العربي) ، هيئة الامم المتحدة و التنمية الاقتصادية في البلدان المتطورة، بيروت : دار الافاق الجديدة الطبعة الاولى ، 1972 .

7 ـ أوربن (بوريس) ، فن القيادة و التوجيه ، (ترجمة محمود نافع) ، القاهرة : دار النهضة العربية الطبعة الاولى ، 1966 .

8 ـ بكير (جلال) ، أساليب تمويل الحكم المحلي ، الارد ن : المنظمة العربية للعلوم الادارية.

9 ـ بوحوش (عمار) ، تطور النظريات و الانظمة السياسية، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع، الطبعة الاولى ، 1977 .

10 ـ بوحوش (عمار) ، نظرية التنظيم، الارد ن : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1981 .

11 ـ بوحوش (عمار) ، نظريات الادارة العامة، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1980 .

12 ـ بوحوش (عمار) ، الاتجاهات الحديثة في علم الادارة، الجزائر : المؤسسة الوطنية للكتاب ، 1984 .

13 ـ بوحوش (عمار) ، دور البيروقراطية في المجتمعات المعاصرة ، عمان : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1982 .

14 ـ جميعان (ميخائيل) ، نظام الادارة المحلية في الاردن، القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1972 .

15 ـ جعفر (أنيس قاسم) ، أسس التنظيم الادارى و الادارة المحلية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1980 .

16 ـ الجندى (مصطفى) ، المرجع في الادارة المحلية ، القاهرة : منشأة المعارف ، 1971 .

17 ـ الحبيب (السيد) ، الحكم المحلي في السودان، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970 .

18 ـ حماد (محمد الشيطا) ، تطور وظيفة الدولة، الكتاب الاول (نظرية المرافق العامة) ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1984 .

19 ـ حسن (حلمي) ، تدريب الموظف، بيروت : منشورات عويدات، الطبعة الاولى ، 1973 .

20 ـ حسن (حلمي) ، معاهد الادارة العامة في الوطن العربي ، لبنان : معهد الانماء العربي (فرع لبنان) ، الطبعة الاولى، 1976 .

21 ـ حسن (بهلول) ، القطاع التقليدى و التناقضات الهيكلية في الزراعة بالجزائر، الجزائر : الشركة الوطنية للنشر و التوزيع ، 1976 .

22 ـ خالد (قباني) ، اللامركزية و مسألة تطبيقها في لبنان، بيروت ـ باريس : منشورات عويدات، الطبعة الاولى ، 1981 .

23 ـ خالد (فرج عبد الحميد) ، الاتجاهات الحديثة في الادارة المحلية ، القاهرة : نبع الفكر ، 1969 .

24 ـ خالد (فرج عبد الحميد) ، الادارة المحلية و الحكم في عهد الثورة ، القاهرة ، دار المعارف ، 1976 .

25 ـ خميس (السيد اسماعيل) ، الادارة العامة و التنظيم الادارى في الجمهورية الجزائرية، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية 1976 .

26 ـ زكي (محمود هاشم) ، الادارة العلمية، الكويت : وكالة المطبوعات الطبعة الثانية ، 1979 .

27 ـ كامل (زهير) ، مواقف و منازعات في الديمقراطية و الاشتراكية، القاهرة : الهيئة العامة للكتاب ، 1973 .

28 ـ محمد (أحمد خليل) ، عمر (حسنين) ، التكاليف في المجال الادارى، مصر : دار الجامعات ، 1976 .

29 ـ محمد (السيد الدماسي) ، الوسيط في شرح نظام العاملين بالقطاع العام، القاهرة : عالم الكتب ، 1972.

30 ـ محمد (طلعت عيسى) ، تنسيق الخدمات الاجتماعية و ادارة الموسسات ، القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الثانية، 1962.

31 ـ محمد (عبد الله عبد الرحيم) وأساسيات الادارة و التنظيم، مصر : مطبعة دار التأليف، الطبعة الرابعة ، 1979.

32 ـ محمد (جمال برعي) ، فن التدريب الحديث ، القاهرة : مكتبة القاهرة الحديثة، الطبعة الاولى ، 1970.

33 ـ محمود (فهمي) ، المدير (نظرات في تطبيق علوم الادارة الحديثة في الاعمال) ، القاهرة : عالم الكتب ، 1975.

34 ـ محمد (كامل البطريق) ، تنمية المجتمع المحلي ، مصر :مكتبة الانجلو مصرية ، 1969.

35 ـ محمد (حامد الجمل) ، ديمقراطية الحكم المحلي ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1961.

36 ـ محرم (صبحي) ، المشاركة الشعبية في الحكم المحلي ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية، 1967.

37 ـ محرم (صبحي) ، نظام العاملين في الحكم المحلي ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970.

38 ـ محرم (صبحي) ، ترجمة لتقرير اللجنة الملكية لاصلاح الحكم المحلي في ابريطانيا ، القاهرة، المنظمة العربية للعلوم الادارية 1970.

39 ـ محرم (صبحي) ، ادارة المرافق العامة المحلية، القاهرة : درا الفكر العربي، 1976.

40 ـ مراد (فيصل فخرى) ، البيروقراطية بين الاستمرارية و الزوال ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية 1973.

41 ـ مصطفى (شريف) ، إعوان الدولة و توظيفهم للادارة الجزائرية، الجزائر : كلية الحقوق بالجزائر ، 1977.

42 ـ محي الدين (صابر) ، الحكم المحلي و تنمية المجتمع المحلي في الدول النامية، القاهرة : مركز تنمية المجتمع في العالم العربي ، 1963.

43 ـ مصطفى فهمي ، الادارة المحلية في فرنسا ، القاهرة : موسسة سجل العرب ، 1970.

44 ــ مصطفى (حسين) ، الادارة المحلية المقارنة، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1980 .

45 ــ منور (مروش) ، أصول الطبقة العاملة في الجزائر ، الجزائر : مطبوعات مكتب العمل العربي ، 1976 .

46 ــ نور الله (كمال) ، الادارة المركزية في الدول النامية، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970 .

47 ــ عادل (محمود حمدى) ، الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية ، القاهرة : دار الفكر العربي، الطبعة الاولى ، 1973 .

48 ــ عاصم (الاعرج) ، أساسيات في التخطيط للتطوير الادارى، بغداد : مطبعة المعارف، الطبعة الاولى ، 1977 .

49 ــ عبد الرزاق (الشيخلي) ، الادارة المحلية في العراق، القاهرة : مطبعة المعرفة ، 1971 .

50 ــ عثمان (خليل عثمان) ، اللامركزية و نظام مجالس المديريات (دراسة مقارنة)، القاهرة : الدار القومية للطباعة و النشر، 1939 .

51 ــ على (سعيداني) ، بيروقراطية الادارة الجزائرية، الجزائر : كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 1977 .

52 ــ على (السلمي) ، ادارة الافراد لرفع الكفاءة الانتاجية، مصر : دار المعارف ، 1970 .

53 ــ على (مهدى حيدر) ، الادارة المحلية في العراق، القاهرة : مطبعة المعرفة ، 1980 .

54 ــ عبد اللطيف (ابن اشنهو) ، التجربة الجزائرية في التنمية و التخطيط 1962 ــ 1980، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية، 1982 .

55 ــ عطية (الطاهر مرسلي) ، دراسات مقارنة في الحكم المحلي ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1971 .

56 ــ عطية (الطاهر مرسلي) ، ادارة الحكم المحلي في مدينة لندن ، عمان المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1979 .

57 ــ عطية (ابراهيم عباس) ، التدريب للادارة المحلية ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1971 .

58 — عطية (ابراهيم عباس) ، الاتجاهات الحديثة في موازنات المجالس المحلية ، القاهرة ، المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1971 .

59 — عطية (ابراهيم عباس) ، الحكم المحلي في جمهورية تونس ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1971 .

60 — عطية (ابراهيم عباس) ، التنمية القومية و المشاركة في الحكم المحلي في المغرب ، القاهرة : مطابع سجل العرب ، 1970 .

61 — عمر (سعد الله) ، الابعاد السياسية للتنظيم الادارى في الجزائر ، الجزائر : معهد الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 1976 .

62 — عوابدى (عمار) ، دروس في القانون الادارى ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية ، 1979 .

63 — عوابدى (عمار) ، مبدأ الديمقراطية الادارية و تطبيقاته في النظام الادارى الجزائرى ، الجزائر : ديوان المطبوعات الجامعية 1984 .

64 — صالح (فؤاد) ، مبادئ القانون الادارى الجزائرى ، بيروت دار الكتاب اللبناني ، الطبعة الاولى ، 1983 .

65 — رفعت (النجار) ، مذكرات في التجمعات المحلية و الاقليمية الجزائر ، معهد الحقوق و العلوم الادارية ، جامعة الجزائر ، 1978 .

66 — الزيادة (عبد الفتاح) ، نظام الادارة المحلية في إلمانيا الديمقراطية القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970 .

67 — فليح (حسن خلف) ، عملية تكوين المهارات و دورها في التنمية الاقتصادية في العراق ، الجمهورية العراقية ، العراق : وزارة الثقافة و الاعلام ، 1980 .

68 — فهمي (مصطفى) ، المجالس المحلية بالسعودية ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1971 .

69 — فهمي (مصطفى) ، العلاقة بين الحكومة المركزية و المجالس المحلية ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970

70 — فهمي (مصطفى) ، الكوميون في نظام الحكم المحلي اليوغسلافي ، القاهرة : المنظمة العربية للعلوم الادارية ، 1970 .

71 — ڤالكو (وسكي) ، وجهة نظر ماركسية حول مشكلات تنمية العالم الثالث ، ترجمة كمال غالي ، بيروت : دار الحقيقة للطباعة و النشر ، الطبعة الاولى ، 1971 .

72 ـ سليمان (الطماوى) ، شرح نظام الحكم المحلي الجديد ، القاهرة : دار الفكر العربي ، الطبعة الاولى ، 1980 .

73 ـ سليمان (الطماوى) ، مبادىء علم الادارة العامة، القاهرة : دار الفكر العربي ، الطبعة الخامسة، 1972 .

74 ـ سليمان (الطماوى) ، الرقابة على أعمال الادارة (الرقابة القضائية) ، القاهرة : دار النهضة العربية ، 1970 .

75 ـ سليمان (الطماوى) ، نظم الحكم المحلي الحديثة، القاهرة : دار الفكر العربي، 1962 .

76 ـ سيد (الهوارى) ، الادارة (الاصول والاسس العلمية) القاهرة : مكتبة عين شمس، 1976 .

77 ـ سيد (الهوارى) ، الادارة بالأهداف والنتائج ، القاهرة : مكتبة عين شمس، 1976 .

78 ـ شلبي (منير ابراهيم) ، المرفق المحلي ، القاهرة : دار الفكر العربي، 1977 .

ثانيا ـ الدراسات والبحوث

أ ـ الرسائل

1 ـ عادل، حمدى محمود . الاتجاهات المعاصرة في نظم الادارة المحلية. رسالة دكتراة ، جامعة عين شمس، 1973 .

2 ـ علوش، عبد الرحمن . حق الملكية و القيود القانونية و الاتفاقية التي ترد عليه في القانون الجزائرى. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا، معهد الحقوق و العلوم الادارية، جامعة الجزائر، 1972 .

3 ـ على، زغدود . المؤسسات الاشتراكية ذات الطابع الاقتصادى في الجزائر. رسالة دكتراة، معهد الحقوق و العلوم الادارية، جامعة الجزائر، 1982 .

4 ـ خميس، السيد اسماعيل . القيادة الادارية. رسالة دكتراة، جامعة القاهرة، جامعة القاهرة، القاهرة : عالم الكتب، 1971 .

ب ـ المقالات

1 ـ أحمد خلف البومي ، ((مبادىء في الاصلاح الادارى)). مجلة الشرطة، الجزائر ، عدد (15) ، نوفمبر 1980 .

2 ـ أحمد خلف البومي ، ((الصراع بين البيروقراطية و التكنوقراطية)). مجلة الشرطة، الجزائر ، عدد (14) ، اجوان 1980 .

3 ـ أحمد بن أحمد عبد الغني ، ((ملخص الندوة الصحفية حول انتخابات المجالس الشعبية البلدية في مارس 1975)). مجلة الجيش ، الجزائر، عدد (133) ، ابريل 1975 .

4 ـ أحمد بن نعمان ((الحصانة الثقافية للشخصية الجزائرية)). محاضرة ألقيت بمركز التكوين الادارى بالجزائر ، يناير 1981 .

5 ـ أحمد غزالي ، ((المكاسب الاجتماعية في مسيرة ثلاثين عاما)). المجاهد الاسبوعي ، الجزائر، عدد (1265) ، 2 نوفمبر 1984 .

6 ـ أحمد بلهوشات ، ((الحالة المدنية في الجزائر)). محاضرات ألقيت في الملتقى الولائي لرؤساء الحالة المدنية لبلديات ولاية البليدة يناير 1981، منشورات مركز التكوين الادارى بالبليدة ، الجزائر ، 1981 .

7 ـ آيت مسعودان السعيد ، ((الثورة الجزائرية تواصل جهودها في سبيل تحرير الانسان و الارتقاء به)). المجاهد الاسبوعي ، الجزائر، عدد (1265) ، 2 نوفمبر 1984 .

8 — حسن توفيق، ((الثورة الادارية في مصر)). مجلة الاقتصادى، مصر، عدد (524)، يونيو 1977.

9 — خميس السيد اسماعيل، ((التنظيم العسكرى و الادارى و القضائي في عهد الثورة الجزائرية)). مجلة الشرطة، الجزائر، عدد (4)، جانفي 1976.

10 — (ـــ، ـــ، ـــ)، ((نظم تدريب القادة الاداريين في المؤسسات الاقتصادية الحديثة. مجلة الشرطة، الجزائر، عدد (5)، 1976.

11 — (ـــ، ـــ، ـــ)، ((حقوق الافراد و حرياتهم في ظل الدستور الجزائرى الجديد)) ، مجلة الشرطة ، الجزائر ، عدد (08) ، فيفرى 1977.

12 — طارق الهاشمي ، ((دراسات في اجتماعية الثورات في الدول النامية)). مجلة الشرطة ، الجزائر ، عدد (08)، فيفرى 1977.

13 — محمد عدنان النجار، ((ضرورات التنمية الادارية في البلدان العربية)) ، ندوة علمية، مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت، العدد (4)، السنة (5) ، يناير 1978.

14 — محمد رحال، ((البيروقراطية بين الحقيقة و الواقع)). وزارة الداخلية. نشرة مراكز التكوين الادارى، الجزائر، الجزء الاول ، عدد (10)، 1979.

15 — (ـــ، ـــ)، ((ادارة التنمية)). وزارة الداخلية، نشرة مراكز التكوين الادارى، الجزائر، الجزء الثاني ، عدد (11)، 1979.

16 — محمد يوعروج ، ((الامية هذه المشكلة الكبيرة المعلقة)). جريدة الشعب ، الجزائر ، 20 اجوان 1975.

17 — مدحت أيوب ، ((مشاكل التطبيق الديمقراطي في العالم الثالث))مجلة الشورى، ليبيا، السنة (5)، العدد (6)، يونيو 1978.

18 — الصادق بوقطاية، ((لكي تكون الادارة أداة للتنمية لاعائقا لها)). المجاهد الاسبوعي ، الجزائر، عدد 874، 13 ماى 1977.

19 — عايدة العزب موسى ، ((الفساد الادارى و ابعاده المختلفة في مصر)). ندوة علمية انعقدت بالقاهرة من 3 الى 5 مارس 1979، مجلة دراسات عربية، السنة الخامسة عشر، العدد (08)، 1979.

20 — عمار بوحوش، ((المواطن و ادارته و جها لوجه)). وزارة الداخلية ، نشرة مراكز التكوين الادارى، الجزائر، عدد (6) ، 1979.

21 ــ عمار بوحوش ، ((نظرية التنظيم)). وزارة الداخلية، نشرة مراكز التكوين الاداري ، الجزائر ، عدد (7) ، 1979 .

22 ــ (ـــ ، ـــ) ، ((تطور مفهوم الادارة العامة و النظريات الادارية)). وزارة الداخلية، نشرة مراكز التكوين الاداري ، عدد (13)، 1980 .

23 ــ (ـــ ، ـــ) ، ((دور البيروقراطية في نهضة الشعوب الحديثة)). مجلة الثقافة، الجزائر، السنة الثانية، العدد (7)، مارس 1972 .

24 ــ (ـــ ، ـــ) ، ((مشكلة التخلف في الوطن العربي)). ندوة علمية، مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت، السنة (6)، العدد (2)، يوليو 1978 .

25 ــ عبد العزيز خلاف ، ((القطاع التجاري جهود متواصلة في خدمة الجماهير)). مجلة الجيش، الجزائر، عدد (220) ، اجويلية 1982 .

26 ــ عمار بن يونس، ((عشرون عاما من الجهود لتشييد الادارة الجزائرية)). المجاهد الاسبوعي ، الجزائر، عدد (1143) ، 2 اجويلية 1982 .

27 ــ يوسف علوان، ((النظرية و الممارسة في الادارة و البيروقراطية)). ندوة علمية، مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت، السنة (4)، العدد (4)، يناير 1977 .

ج ــ التحقيقات

1 ــ أحمد عظيمي ، ((تمنراست العذراء)). مجلة الجيش ، الجزائر، عدد (202)، جانفي 1981 .

2 ــ بوعلام ياقي ، ((الجريمة و ظاهرة الوساطة)). تصريح صحفي ، جريدة الشعب ، الجزائر، 15 فيفري 1981 .

3 ــ جلال المعتز بالله ، ((مناطق السهوب بين المشاكل و الحلول)). مجلة الجيش ، الجزائر، عدد 141، ديسمبر 1975 .

4 ــ حسن رويبح ، ((وضعية الاجور في الجزائر)). جريدة الشعب، الجزائر، 9 ابريل 1980 .

5 ــ الطاهر بوعتيقة ، ((العلاج المجاني)). مجلة الجيش ، الجزائر، عدد 202، جانفي 1981 .

6 ــ (ـــ ، ـــ) ، ((تحقيق عن ولاية وهران)). المجاهد الاسبوعي الجزائر ، عدد (1140)، 11 جوان 1982 .

7 ــ (ـــ ، ـــ) ، ((ولاية عنابة في عشرين (20) سنة)). المجاهد الاسبوعي ، الجزائر، عدد (1127)، 12 مارس 1982 .

08 ـ محمد باشا، ((تلمسان تطور ملموس و توازن مطلوب)). جريدة الشعب، الجزائر، 25 ابريل 1981.

09 ـ مصطفى ابراهيم، ((الاغواط ارتباك بسبب المسافاة الطويلة و الامكانيات المحدودة)). جريدة الشعب، الجزائر، 21 ديسمبر 1980.

10 ـ م ـ س ـ حموش، ((سياسة التوازن الجهوى)). جريدة الشعب، الجزائر، 19 اجوان 1975.

11 ـ م ـ سوالي ، ((ولاية تلمسان من الحرف الصغيرة الى التطور التكنولوجي)). مجلة الجيش، الجزائر، عدد (194)، ماى 1980.

12 ـ نذير بولقرون، ولاية بشار في عشرين (20) عاما)). المجاهد الاسبوعي، الجزائر، عدد (1136)، 14 ماى 1982.

13 ـ (ـــ ، ـــ) ، ((ولاية تلمسان في عشرين (20) عاما)). المجاهد الاسبوعي، الجزائر، عدد (1140)، 11 جوان 1982.

14 ـ (ـــ ، ـــ) ، ((ولاية سعيدة في عشرين (20) عاما)). المجاهد الاسبوعي، الجزائر، عدد (1139)، 4 جوان 1982.

15 ـ سايبي عبد الحميد، ((تقييم سياسة البرامج الخاصة)). جريدة الشعب، الجزائر، 12 اجوان 1977.

16 ـ سعد يوعقبة ، ((تحقيق حول الصحة بالعاصمة)). جريدة الشعب ، الجزائر ، 14 ماى 1980.

17 ـ السعيد أوزيدان، ((بلدية أميزور بين الواقع و آفاق المستقبل)). جريدة الشعب ، الجزائر، 19 ابريل 1981.

ثالثا ـ الوثائق الحكومية

أ ـ المواثيق

1 ـ ميثاق الجزائر ـ الصادر سنة 1964.

2 ـ ميثاق البلدية ـ الصادرة سنة 1967.

3 ـ ميثاق الولاية ـ الصادر سنة 1969.

4 ـ ميثاق الثورة الزراعية ـ الصادر سنة 1971.

5 ـ ميثاق التسيير الاشتراكي للمؤسسات ـ الصادر سنة 1971.

6 ـ الميثاق الوطني ـ الصادر سنة 1976.

ب ـ الاوامر

1 ـ أمر رقم 66 ـ 133، المؤرخ في 8 مايو 1966، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية.

2 ـ أمر رقم 67 ـ 24، المؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن قانون البلدية المعدل والمتمم سنة 1981.

3 ـ أمر رقم 67 ـ 222، المؤرخ في 19 أكتوبر 1967 المؤسس بموجبه في كل ولاية مجلس عالي اقتصادي واجتماعي.

4 ـ أمر رقم 69 ـ 38، المؤرخ في 23 مايو 1969 المتضمن قانون الولاية المعدل والمتمم بالقانون رقم 31 ـ 02 المؤرخ في 14 فبراير 1981.

5 ـ أمر رقم 71 ـ 73، المؤرخ في 8 نوفمبر 1971، المتضمن قانون الثورة الزراعية.

6 ـ الامر رقم 71 ـ 74، المؤرخ في 18 نوفمبر 1971، المتعلق بالتسيير الاشتراكي للموسسات.

7 ـ الامر رقم 74 ـ 26، المؤرخ في 20 فبراير 1974، المتضمن تكوين الاحتياطات العقارية لصالح البلديات.

8 ـ أمر رقم 74 ـ 69، المؤرخ في 2 يوليو 1974، المتضمن اصلاح التنظيم الاقليمي للولايات.

9 ـ أمر رقم 74 ـ 70، المؤرخ في 11 يوليو 1974، المتعلق بتشكيل المجالس الشعبية للولايات.

10 ـ أمر رقم 75 ـ 23، المؤرخ في 2 أبريل 1975، المتضمن القانون النموذجي للموسسات ذات الطابع الاشتراكي .

جـ ـ القوانين

1 ـ دستور الجزائر ـ الصادر في سنة 1963.

2 ـ دستور الجزائر ـ الصادر في سنة 1976.

3 ـ قانون رقم 80 ـ 04، المؤرخ في أول مارس 1980، المتعلق بوظيفة الرقابة من قبل المجلس الشعبي الوطني .

4 ـ قانون رقم 80 ـ 05، المؤرخ في أول مارس 1980، المتعلق بممارسة وظيفة الرقابة من قبل مجلس المحاسبة.

5 ـ قانون رقم 80 ـ 11، المؤرخ في 13 ديسمبر 1980، المتضمن المخطط الخماسي 1980 ـ 1984.

6 ـ قانون رقم 80 ـ 08، المؤرخ في 25 أكتوبر 1980، يتضمن قانون الانتخابات.

7 ـ القانون الاساسي و النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، المصادق عليه في الموتمر الاستثنائي للحزب، يونيو 1980 .

8 ـ قانون رقم 81 ـ 02، المؤرخ في 14 فبراير 1981، المتضمن تعديل و تتميم الامر رقم 69 ـ 38، المؤرخ في 23 مايو 1969، و المتضمن قانون الولاية.

9 ـ قانون رقم 81 ـ 09، المؤرخ في 4 يوليو 1981، يعدل و يتمم الامر رقم 67 ـ 24، المؤرخ في 18 يناير 1967، و المتضمن القانون البلدى.

10 ـ القانون الاساسي و النظام الداخلي لحزب جبهة التحرير الوطني، المصادق عليه في الموتمر الخامس، ديسمبر 1983.

11 ـ قانون رقم 81 ـ 01، المؤرخ في 7 فبراير 1981، المتضمن التنازل عن الاملاك العقارية ذات الاستعمال السكني أو المهني أو التجارى أو الحرفي، التابعة للدولة و الجماعات المحلية، و مكاتب التسيير العقارى، و الموسسات و الهيآت و الاجهزة العمومية.

د ـ المراسيم

1 ـ مرسوم رقم 66 ـ 136، المؤرخ في 2 يوليو 1966، المتضمن القواعد الواجب تطبيقها على الموظفين المتقاعدين .

2 ـ مرسوم رقم 67 ـ 104، المؤرخ في 31 يوليو 1967، يتضمن تحديد قائمة مصاريف البلدية و ايراداتها .

3 — مرسوم رقم 70 — 154، المؤرخ في 22 أكتوبر 1970، يتضمن تحديد قائمة مصاريف الولايات و ايراداتها .

4 — مرسوم رقم 70 — 166، المؤرخ في 10 نوفمبر 1970، متعلق بتأليف المجالس التنفيذية للولايات.

5 — مرسوم رقم 71 — 200، المؤرخ في 15 يوليو 1971، يتضمن مساهمة البلديات و الولايات في مصاريف التسيير المتعلقة بالحماية المدنية.

6 — مرسوم رقم 73 — 136، المؤرخ في 9 أوت 1973، المتعلق بشروط تسيير و تنفيذ مخططات البلدية للتنمية.

7 — مرسوم رقم 75 — 103، المؤرخ في 27 أوت 1975، المتضمن تطبيق الامر رقم 74 — 26، المتعلق بتكوين احتياطات عقارية لصالح البلديات.

8 — مرسوم رقم 75 — 35، المؤرخ في 27 فبراير 1975، يتضمن تحديد عدد المقاعد و الدوائر الانتخابية للمجالس الشعبية البلدية.

9 — مرسوم رقم 75 — 24، المؤرخ في 22 يناير 1975، المتعلق بتنظيم مراكز التكوين الاداري و عملها .

10 — مرسوم رقم 76 — 29، المؤرخ في 7 فبراير 1976، يتضمن تحديد الكيفيات المالية لامتلاك الاراضي المعدة للاحتياطات العقارية للبلدية.

11 — مرسوم رقم 76 — 98، المؤرخ في 7 فبراير 1976، يتضمن تحديد الكيفيات المالية للبيع من قبل البلديات لقطع الاراضي التابعة للاحتياطات العقارية.

12 — مرسوم رقم 77 — 139، المؤرخ في 26 مايو 1977، متعلق بكيفية تنظيم و تسيير الموسسة العمومية التابعة للولاية.

13 — مرسوم رقم 79 — 200، المؤرخ في 3 نوفمبر 1979، و المتضمن تحديد الدوائر الانتخابية، و تحديد عدد المقاعد في انتخابات المجالس الشعبية البلدية.

14 — مرسوم رقم 79 — 301، المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، يتضمن ضبط أجور بعض الاصناف المهنية لسنة 1980.

15 — مرسوم رقم 79 — 302، المؤرخ في 31 ديسمبر 1979، يتضمن رفع الاجر الوطني الاول المضمون في القطاع الفلاحي .

16 — مرسوم رقم 80 — 05، المؤرخ في 12 يناير 1980، يتضمن كيفيات منح الاشخاص المجندين للمساهمة في تنظيم الانتخابات و سيرها و تعويضها جزافا .

17 ــ مرسوم رقم 80 ــ 53، المؤرخ في أول مارس 1980، المتضمن احداث مفتشية عامة للمالية.

18 ــ مرسوم رقم 80 ــ 84، المؤرخ في 23 أبريل 1980، يتضمن سن التنظيم الاقتصادي للاجور و الحوافز المادية و الفردية للعمال.

19 ــ مرسوم رقم 80 ــ 283، المؤرخ في 20 ديسمبر 1980، يتعلق بالقانون الاساسي الخاص بسلك مفتشي المصالح العمومية.

20 ــ مجموعة مراسيم مؤرخة في 26 ديسمبر 1981، متعلقة بكافة صلاحيات البلدية و الولاية.

هـ ــ القـــرارات

1 ــ قرار مؤرخ في 28 أكتوبر 1968، يتعلق بتطبيق مخطط المحاسبة البلدية على كل البلديات، و الرقابة البلدية.

2 ــ قرار مؤرخ في 15 يوليو 1971، يتعلق بتنظيم مصلحة الانعاش و التخطيط الاقتصادي للولاية.

3 ــ قرار مؤرخ في 20 فبراير 1977، يتعلق بتسيير الاعتمادات المخصصة لاجراء دراسات الخريطة المدرسية في الولايات.

4 ــ قرار وزاري مشترك مؤرخ في 3 أوت 1980، يتعلق بتنظيم مصلحة العتاد و التجهيز المنقول و غير المنقول التابع للولاية.

5 ــ قرار رقم 6729، مؤرخ في 11 اكتوبر 1981، المتعلق بالتنظيم الاداري للمصالح البلدية.

6 ــ ولاية البليدة، مصلحة تعميم استعمال اللغة الوطنية، نصوص تطبيقية خاصة باستعمال اللغة الوطنية بولاية البليدة، ابريل 1983.

رابعا ـ المواد الغير منشورة

أ ـ الدراسات

1 ـ ولاية البليدة، مديرية التخطيط و التهيئة العمرانية، الحالة الاجتماعية و الاقتصادية لولاية البليدة عن طريق الاحصائيات، (دراسة تحليلة)، ديسمبر 1982.

2 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة الحزب لولاية البليدة، مشروع ملف التنمية، يونيو 1983.

3 ـ وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، تقرير عام للمخطط الخماسي 80 ـ 1984، ماى 1980.

4 ـ وزارة التخطيط و التهيئة العمرانية، ملخص الحصيلة الاقتصادية و الاجتماعية للعشرية 1967 ـ 1978، ماى 1980.

5 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية ، اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس، التخطيط و التنمية، الجزء الاول ، سبتمبر 1983.

6 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية، اللجنة المكلفة بتحضير المؤتمر الخامس، القضايا السياسية، الجزء الاول ، سبتمبر 1983.

7 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية، لجنة الاعلام و الثقافة، الثقافة من خلال النصوص الاساسية لحزب جبهة التحرير الوطني ، يناير 1981.

8 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، اللجنة المركزية، لجنة الثقافة و الاعلام، عناصر من أجل سياسة وطنية للشباب، ابريل 1982.

9 ـ وزارة التخطيط، الديوان الوطني للاحصائيات ، نتائج التحقيق حول اليد العاملة و الديمغرافية، ماى 1983.

ب ـ التقارير

1 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة البليدة، تقرير مجلس التنسيق الولائي للمؤتمر الاستثنائي للحزب، يونيو 1980.

2 ـ حزب جبهة التحرير الوطني ، محافظة البليدة، التقرير السنوى العادى لمحافظة البليدة، اكتوبر 1983.

3 ـ وزارة الداخلية، ولاية البليدة، تقرير يتضمن الحصيلة الاقتصادية و الاجتماعية للولاية سنة 1983، ابريل 1983.

4 ــ وزارة الداخلية، ولاية البليدة، تقرير والي الولاية الى الندوة الوطنية للتنمية، ابريل 1984.

5 ــ (ـــ، ـــ)، (ـــ، ـــ)، تقرير مقدم الى المؤتمر الوطني التاسع لرؤساء المجالس الشعبية البلدية، مايو 1975.

6 ــ (ـــ، ـــ)، (ـــ، ـــ)، تقرير الوالي الى الملتقى التمهيدى للمخطط الخماسي، ابريل 1980.

7 ــ ولاية البليدة، مديرية التنظيم و الادارة المحلية، تقرير مدير التنظيم و الادارة المحلية حول الاستعدادات للانتخابات البلدية، اكتوبر 1984.

8 ــ ولاية البليدة، مديرية التربية، تقرير حول الدخول المدرسي 84/83، سبتمبر 1983.

9 ــ ولاية البليدة، مديرية الثقافة و الاعلام، المديرية الفرعية للثقافة، التقرير الولائي لعامي 82/ 83، مارس 1984.

10 ــ ولاية البليدة، مديرية النشاط الثقافي و السياحة و الشباب و الرياضة، المديرية الفرعية للنشاط الثقافي، تقرير حول النشاطات الثقافية خلال سنتي 82/ 83، و الافاق المستقبلية، مارس 1984. أكتوبر 1984.

11 ــ ولاية البليدة، مديرية الصحة، تقرير حول وضعية الصحة بالولاية، اجوان 1984.

12 ــ ولاية البليدة، مديرية العمل و التكوين المهني، تقرير حول وضعية التشغيل، التكوين المهني، التمهين و حوادث العمل، مارس 1984.

13 ــ ولاية البليدة، بلدية الصفرون، التقرير التقييمي لحصيلة نشاطات المجلس الشعبي البلدى للفترة الانتخابية 79/84.

خامسا ـ المجلات والجرائد

1 ـ الاقتصادي، مصر : عدد 524، يونيو 1977.

2 ـ الثقافة، الجزائر : السنة الثانية، العدد السابع، مارس 1972.

3 ـ الجيش، الجزائر : الاعداد : 133 ابريل 1975، 141 ديسمبر 1975، 194 ماى 1980، 202 جانفي 1981، 220 آجويلية 1982.

4 ـ المجاهد الاسبوعي، الجزائر، الاعداد : 874، 13 ماى 1977، 1127، 12 مارس 1982، 1139، 4 اجوان 1982، 1140، 11 اجوان 1982، 1265، 2 نوفمبر 1984.

5 ـ دراسات عربية، القاهرة : السنة (15)، العدد الثامن 1979.

6 ـ مجلة العلوم الاجتماعية، الكويت : السنة الرابعة، العدد الرابع 1977. السنة الخامسة، العدد الرابع يناير 1978، السنة السادسة، العدد الثاني 1978.

7 ـ الشرطة، الجزائر : الاعداد الرابع جانفي 76، الخامس افريل 76، الثامن فيفرى 77، الرابع عشر اجوان 80، الخامس عشر نوفمبر 1980.

8 ـ الشورى، ليبيا، السنة الخامسة، العدد السادس يونيو 1978.

9 ـ الشعب، الجزائر، جريدة يومية.

مراجع باللغة الأجنبية

أولا – الكتب

I - CHAMLA (M, C), Données Demographiques sur une Commune Rurale de l'Aurés, PARIS : MASSON, 1975.

2 - IBRAHIMI (T.A), De la Décolonisation à la Révolution Culturelle 1962 - 1972, ALGER : S N E D , 2ème ed, 1976.

3 - MAMMERI (KH), Orientations Politiques de L'ALGERIE, ALGER : SNED, 1978.

4 - MAMMERI (kh), Réflexions sur la Constitution Algerienne, ALGER : SNED, 1979.

5 - REMILI (A), Les Institutions Administratives Algeriennes, ALGER : SNED, 1972.

6 - VLAGHOS (G), Institutions Administratives et Economiques de l'ALGERIE, ALGER : SNED, 1973.

ثانيا – الرسائل والدراسات

أ – الرسائل

I - BADRANI (S), Les Elections Communales dans la Daira d'Aflou, (Memoire de D.E.S), Université d'ALGER, Sciences Economiques. Alger, 1973.

2 - BEN AISSA (S), l'Aide de l'Etat aux Collectivités Locales, (Mémoire de D.E.S.), Faculté de Droit, Université d'ALGER, 1971. Puis Thèse 1978.

3 - SI AFIF (A) Le Principe de la Decentralisation, (moyens de mise en oeuvre et Poids des Traditions Locales), (Memoire de Magister), I.S.P.I, Université d'ALGER, Mai 1982.

ب – الدراسات

I - BEDJAOUI (C), (la Nouvelle Organisation de la Commune en Algerie), R.J.F.I.C, Juin 1968.

2 - BEN AISSA (S), (la décentralisation financière), R.A.J.P.E, № 2, 1974.

3 - FERRAND (B), (Réforme territoriale des Wilayates et formation de l'Etat Algerien), R.A.S.J, № 2 - 3. 1975.

4 - GHAZALI -M), -le Principe de la direction Collégiale), les exemples du Conseil exécutif de la Wilaya et du Conseil de direction de l'Entreprise, R.A.S.J, № I, 1976.

5 - GHAZALI (M), (la décentralisation en question) in Révolution Africaine, № 792, Mai 1979.

6 - LECA (J), (Administration locale et Pouvoir Politique en Algerie), A.A.N, 1971, P 203.

7 - LECA (J), (la Réorganisation des structures du Parti), R.A.S.J, № 3. 1968.

8 - MAHIOU (A), (les Collectivités locales en Algerie), A.A.N, 1969, P 282

9 - MAHIOU (C), Et AMADIO (C), (la Réforme de la Wilaya), R.A.S.J, Nº 4 décembre I969, P I09.

I0 - MAHIOU (A), (Rupture ou continuité du Droit en Algerie), R.A.S.J.E.P, (Special), I982.

II - MACHALON (M,TH), (les collectivités locales Algeriennes et les Nouvelles Institutions de l'Etat), in Revue Pouvoirs, Nº 7, I978.

I2 - TAY (H), (la Nouvelle institution Communale en Algerie), R.A.S.J, Nº I967.

I3 - VATIN (J.C), (l'Algerie Politique Histoire et Société, Paris), C.F.N.S.P, Nº I92, I974.

I4 - ZARTMAN (L.W), (les Elections départementales Algerienne du 25 Mai I969) A.A.N, I969.

ثالثا ـ وثائق و تقارير

I - Ministere de l'Interieur, D.G.C.L, Seminaires (Constantine et Batna), Revue des Collectivités locales, Mars I980.

2 - Ministere de l'Interieur, D.G.C.L, (Composition des groupes de Travail sur la Décentralisation), la Vie des Collectivités Locales, ALGER, Nº 2, Juin I978.

3 - Ministere de l'Interieur, D.G.C.L, (la Protection Civile au service du citoyen et du Développement), la vie des Collectivités Locales, ALGER, Nº 4, decembre I978.

4 - Ministere de L'Interieur, D.G.C.L, (Rapport présenté par le présidant de la sous commission chargée d'éxaminer le Code Communal), la viedes Collectivités Locales, ALGER, Nº 4, Décembre I978.

5 - Ministere de l'Interieur, D.G.C.L, (Rapport présenté par le présidant de la sous commission chargée d'Examiner le Code de la Wilaya), la vie des Collectivités Locales, ALGER, Nº 4, Décembre I978.

6 - MENOUS (R) et MOUMDJI (H), (monographie de la Wilaya de BLIDA), Secrétariat d'Etat, I.I.P.E.A, Année I977/I978.

7 - Wilaya de BLIDA, D.R.A.L, (Fiche monographique de la Wilaya), I983.

8 - Wilaya de B LIDA, D.U.C.H, (l'Etat des Programmes en cours), Juin I984.

9 - Wilaya de BLIDA, D.U.C.H, (Bilan Phisiques Arrêté au I5 Juin) I984.

I0 - Wilaya de BLIDA, D.U.C.H, (Rapport de présentation), Mai I984.

II - Wilaya de BLIDA, D.I.E /S.D.R.I, (Activité des Unités sous tutelle, Rapport de Présentation), Septembre I984.

I2 - Wilaya de BLIDA, A.P.W, (Rapport de Commission des Affaires Administratives et Financières), Janvier I983.

I3 - Wilaya de B LIDA, D.I, l'Etat Recapitulatif des Camions de la Wilaya de BLIDA, I983.

I4 - Wilaya de BLIDA, D.P.A.T, (Plan Quinquennal 80/84) (P.C.D), Janvier I984.

I5 - Wilaya de BLIDA, D.P.A.T, (Plan Quadriennal (P.C.D)), Janvier I984.

I6 - Wilaya de BLIDA, D.P.A.T, (Rapport Annuel, d'Execution du Plan National I983), Mars I984.

رابعا ـ المجلات والجرائد

I - Revue des Collectivités Locales, ALGER : (Spécial Seminaires, Regionaux sur la Planification), Mars I980.

2 - La Vie des Collectivités Locales, ALGER, Nº (2) Juin I976, (4) Décembre I978.

3 - Quotidien El-Moudjahid.

المحتويات

الصفحة

القسم الأول
المحتوى النظرى للادارة المحلية

الفصل الأول
مفهوم الادارة المحلية ومقوماتها

الفصل الثاني
الاطار القانوني والوظيفي للولاية في الجزائر

الفصل الثالث
الاطار القانوني و الوظيفي للبلدية في الجزائر

القسم الثاني
الممارسة العملية للادارة المحلية
تطبيق على ولاية البليدة 1974 الى 1984

الفصل الأول
الوضع الاقتصادى

الفصل الثاني
الوضع الاجتماعي

الفصل الثالث

الوضع الاداري ومتطلبات إصلاحه